

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Wasserfallen 11.3884 vom 29.09.2011

Open Government Data als strategischer Schwerpunkt im E-Government

vom 13.09.2013

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

In Erfüllung des Postulats Wasserfallen vom 29. September 2011 (11.3884 « Open Government Data als strategischer Schwerpunkt im E-Government») unterbreiten wir Ihnen den vorliegenden Bericht zur Kenntnisnahme.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

13.09.2013

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Die öffentliche Verwaltung produziert, verarbeitet und sammelt zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben zahlreiche und vielfältige Daten in hoher Qualität. Indem ihre Veröffentlichung und Wiederverwendung ermöglicht wird, erschliesst sich ein erhebliches Potenzial für eine effiziente und transparente Verwaltungsführung und wirtschaftliche Wertschöpfung.

Aufgrund zahlreicher Barrieren kann dieses Potenzial aktuell in der Schweiz jedoch noch nicht vollständig genutzt werden: Das Fehlen eines nationalen Zugangs, die ungenügende Standardisierung bei der Aufbereitung der Daten, uneinheitliche Nutzungsbestimmungen und geltende Finanzierungsmodelle sind nur einige davon. Ziel von Open Government Data (OGD) ist, diese Barrieren abzubauen. Eine Veröffentlichung von Daten im Sinn von OGD kommt für jene Daten in Frage, die im Besitz der Verwaltung sind und deren Verwendung nicht einschneidend eingeschränkt ist, insbesondere aus datenschutz-, urheberrechts- und informationsschutzrechtlichen Gründen. Typische Beispiele sind Statistik-, Geo-, Umwelt oder Wetterdaten.

Die Thematik ist international in starker Entwicklung begriffen: In den letzten Jahren haben Länder wie die USA, Grossbritannien, Deutschland, Österreich, Frankreich und die EU entsprechende Massnahmen getroffen, um dieses Potenzial zu nutzen. So haben im Juni 2013 die teilnehmenden Länder des G8-Gipfels 2013 eine „Open Data Charter“ unterzeichnet. Auch in der Schweiz ist OGD bereits ein Thema. So ist für einige Ämter wie beispielsweise das Bundesarchiv (BAR), das Bundesamt für Statistik (BFS), swisstopo oder MeteoSchweiz die Publikation von Daten bereits heute Teil ihrer Kernaufgabe. Auch Kantone, Städte und Gemeinden stellen im Rahmen ihrer Verwaltungsaufgaben Daten öffentlich zur Verfügung. Bisher fehlen aber strategische, rechtliche, technische und organisatorische Grundlagen für die koordinierte Umsetzung von OGD in der Schweiz.

Im Dezember 2011 hat das Parlament das Postulat 11.3884 «Open Government Data als strategischer Schwerpunkt im E-Government» von Nationalrat Christian Wasserfallen überwiesen. Der Bundesrat wurde

damit beauftragt, Grundsatzfragen zum Thema OGD zu beantworten und eine thematische Auslegeordnung vorzunehmen.

In der Folge hat der Steueraussschuss E-Government Schweiz am 4. April 2012 das Vorhaben «B2.12 Open Government Data» in den Katalog der priorisierten Vorhaben aufgenommen, mit dem Ziel, in einem ersten Schritt Grundlagen für OGD zu schaffen und mittels erster Pilotprojekte Erfahrung zu sammeln.

Die im Postulat Wasserfallen aufgeworfenen Fragen können zusammenfassend wie folgt beantwortet werden:

- 1. Die Abwägung von Chancen und Risiken von OGD zeigt, dass ein attraktives Potenzial für eine transparente, effiziente Verwaltungsführung und die wirtschaftliche Wertschöpfung besteht. Demgegenüber bestehen keine schwerwiegenden Risiken, die einer Weiterentwicklung von OGD im Wege stehen würden.*
- 2. Die Zuständigkeit zur Veröffentlichung von Daten auf Bundesebene liegt bei den einzelnen Datenproduzenten, soweit nicht schon die Gesetzgebung die Veröffentlichung oder die Nicht-Veröffentlichung verbindlich vorsieht. Grundsätzlich können die zuständigen Behörden am besten einschätzen, ob bestimmte Daten veröffentlicht werden können. Der Bundesrat wird prüfen, ob und in welchen Bereichen neue rechtliche Bestimmungen über die Veröffentlichung geschaffen werden sollen .*
- 3. Informationen, die gestützt auf den allgemeinen Informationsauftrag des Bundesrats und der Verwaltung veröffentlicht werden, können grundsätzlich frei und kostenlos verwendet werden. In verschiedenen Bereichen sieht die Gesetzgebung spezifische Einschränkungen und teilweise eine Kostenpflicht vor. Teilweise werden die Nutzungsrechte auch durch privatrechtliche Lizenzen geregelt. In Bezug auf Nutzungsrechte und Lizenzbestimmungen sind auf Bundesebene einheitliche Lösungen zu prüfen.*

-
4. *Bezüglich des Datenschutzes besteht bei OGD das Risiko, dass aus der Verknüpfung von anonymisierten, frei zugänglichen Daten Rückschlüsse auf Personen gezogen werden könnten. In der Verwaltung sind deshalb entsprechende vorsorgliche Massnahmen festzulegen und umzusetzen.*
 5. *Mit dem priorisierten Vorhaben B2.12 «Open Government Data» wird die Koordination der Akteure und Aktivitäten vorangetrieben, im Rahmen eines Pilotprojekts werden Erfahrungen gesammelt. Die Koordinationsaktivitäten sind bis Ende 2013 sichergestellt. Für eine systematische Umsetzung bedarf es jedoch mehr als der bisher getroffenen Massnahmen: Die Erarbeitung einer OGD Strategie Schweiz, die Koordinierung der Aktivitäten und Einbezug der Kantone und Gemeinden sowie die Überführung des Pilotportals «OGD@Bund» in ein auf Dauer angelegtes OGD-Webportal.*

Als Konsequenz beauftragt der Bundesrat das Informatiksteuerungsorgan des Bundes ISB in Zusammenarbeit mit dem BAR, die Federführung und Koordination bei der Weiterentwicklung von OGD zu übernehmen, eine schweizerische OGD-Strategie zu formulieren, die Umsetzung von OGD zu planen, die Rechtsfragen umfassend zu klären, das bestehende Pilotprojekt (OGD@Bund) im Hinblick auf eine Umwandlung in ein nationales Portal weiter zu betreiben und die Standardisierungsarbeiten voranzutreiben. Für die Umsetzung ab 2015 ist eine OGD-Fachstelle mit ausreichenden Kompetenzen und Ressourcen, die gemeinsam durch das ISB und das BAR betrieben wird, vorgesehen.. Die organisationsrechtliche Ausgestaltung wird im Rahmen der Erarbeitung des Konzepts definiert.

Bericht

1 Einleitung

Open Government Data (OGD) ist ein Konzept, das auf die Zugänglichkeit und Wiederverwendung von Daten zielt, die im Rahmen der Verwaltungstätigkeit produziert werden. Die Thematik hat in den letzten Jahren international grosse Beachtung erhalten und steht auch in der Schweiz zunehmend auf der politischen Agenda. Der Nationalrat hat am 23. Dezember 2011 das Postulat «Open Government Data als strategischer Schwerpunkt im E-Government» von Nationalrat Christian Wasserfallen überwiesen. Infolgedessen hat der Steuerausschuss E-Government Schweiz am 4. April 2012 das Projekt «B2.12 Open Government Data » in den Katalog der priorisierten Vorhaben aufgenommen.

Der vorliegende Bericht wurde in Beantwortung des Postulats Wasserfallen erarbeitet. Seine Gliederung folgt deshalb den Kernfragen des Postulats

- Chancen und Risiken bei der Veröffentlichung von Behördendaten,
- Veröffentlichung, Integrität, Nachvollziehbarkeit und längerfristige Zugänglichkeit von Daten,
- Weiterverwendung offen zugänglicher Daten,
- Datenschutz,
- Umsetzung von OGD über die E-Government-Strategie Schweiz

Der Bericht wird eingerahmt von einer Einleitung in das Thema OGD sowie von einem Ausblick auf die geplanten OGD-Aktivitäten des Bundes. Grundlage für den Bericht ist eine Studie¹, die vom Informatiksteuerungsorgan des Bundes ISB resp. der Geschäftsstelle E-Government Schweiz beim E-Government-Institut der Berner Fachhochschule in Auftrag gegeben wurde, um die inhaltlichen Grundlagen zur Beantwortung des Postulats zu schaffen. Die Studie ist im Kapitel 2.6 dieses Be-

¹ M. Fraefel et al. (2013) Open Government Data – Grundlagenstudie Schweiz 2013
http://www.egovernment.ch/dokumente/ogd/E-Gov-CH_OGD-Studie-2013_D.pdf

rechts zusammengefasst; die vollständige Studie ist auf der Webseite von E-Government Schweiz öffentlich zugänglich.

2 Ausgangslage

2.1 Was ist Open Government Data (OGD)?

OGD verbindet das Konzept des offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns (Open Government) mit dem Konzept der offenen Zugänglichkeit zu Daten (Open Data). Eine Veröffentlichung von Daten im Sinn von OGD kommt für jene Daten in Frage, die im Besitz der Verwaltung sind und deren Verwendung nicht einschneidend eingeschränkt ist, insbesondere aus datenschutz-, urheberrechts- und informationsschutzrechtlichen Gründen. Typische Beispiele sind Statistik-, Geo-, Umwelt- oder Wetterdaten.

International wurde OGD in der ersten Phase mehrheitlich aus einer privaten und wirtschaftlichen Community heraus vorangetrieben. In den letzten Jahren haben mehrere Länder wie die USA, Grossbritannien, Deutschland, Österreich und die EU entsprechende Massnahmen getroffen, um dieses Potenzial zu nutzen. Bis dato existieren weltweit 41 nationale OGD-Portale – viele davon im europäischen Raum. Auch supranationale und internationale Organisationen (EU, UNO, OECD, Weltbank) machen Daten über ein Portal offen zugänglich. Im Juni 2013 haben die teilnehmenden Länder des G8-Gipfels 2013 eine „Open Data Charter“ unterzeichnet.² Weitere Initiativen wurden zudem auf regionaler und kommunaler Ebene gestartet.

2.2 Nutzen von OGD

Die Veröffentlichung und freie Sekundärnutzung von Behördendaten kann wirtschaftlichen, politischen und verwaltungsinternen Nutzen stiften. Durch ihre Weiterverwendung und Veredelung können neue Informationsdienstleistungen entwickelt und damit zusätzliche Wertschöpfung geschaffen werden. Gemäss der OGD-

² G8 Members. (2013). Open Data Charter
<https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter>

Studie Schweiz³ hat der offene und kostenlose Zugang zu Behördendaten ein erhebliches wirtschaftliches Potenzial. Spezifische Erhebungen für die Schweiz fehlen, doch kann aus Schätzungen für die EU ein Potenzial in der Grössenordnung von 0.6 bis 1.8 Milliarden CHF abgeleitet werden. Ein wesentlicher Anteil davon entfällt auf Produkte, die Geoinformationen und Meteodaten verwenden. Zudem werden erhebliche Effizienzgewinne erwartet, indem der Aufwand für die Datenbeschaffung in Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung sinkt.

Darüber hinaus kann die freie Zugänglichkeit bestehender Daten die Transparenz der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit erhöhen und zu einem besseren Informationsfluss zugunsten der Datennutzer führen. Schliesslich kann sie auch einen Mehrwert für die Zusammenarbeit zwischen Behörden leisten und zur Erhöhung der Datenqualität beitragen.

2.3 Stand von OGD in der Schweiz

Die freie Zugänglichkeit und Wiederverwendung von Behördendaten ist in der Schweiz kein völlig neues Anliegen. Verschiedene Verwaltungseinheiten ermöglichen bereits seit mehreren Jahren den freien Zugang zu Teilen ihrer Datenbestände. Neu ist hingegen der Anspruch auf einen umfassenden und flächendeckenden Zugang zu diesen Daten. Dies erfordert eine breitere Auseinandersetzung, die in der Schweiz zwar gegenüber dem Ausland verzögert begonnen hat, seit kurzem aber stetig an Fahrt gewinnt. Die wichtigsten Entwicklungen auf den verschiedenen Akteursebenen sind:

- **Politik:** Mit dem Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ, SR 152.3) in der Verwaltung wurde ein Paradigmenwechsel hin zu einer transparenteren Tätigkeit der Bundesverwaltung eingeleitet. Die Thematik OGD ist in der Strategie des Bundesrats für eine Informationsgesellschaft Schweiz⁴ verankert. Auf parlamentarischer Ebene findet eine intensive Auseinandersetzung mit den Themen Open Data und Open Government Data statt, wie sich an den 15 seit 2011 eingereichten Vorstössen ablesen lässt⁵. Die Vorstösse behandeln z.B. die Einschät-

³ A. Golliez et al. (2012). Open Government Data Studie Schweiz.

http://www.wirtschaft.bfh.ch/uploads/media/2012-06-OGD_Studie_Schweiz_02.pdf

⁴ BBI 2012 3765

⁵ 11.5039, Aktueller Stand von Open Government Data in der Schweiz; 11.5040 Potenzial von Open Government Data in der Schweiz; 11.3346 E-Government und Open Government Data;

zung zum Potenzial von OGD, die strategische Verankerung, verfügbare Daten, Kriterien der Veröffentlichung, Art der Veröffentlichung, Zusammenarbeit Bund – Kantone, Massnahmen und Steuerung, rechtliche Anpassungen oder technische Formate.

- **Verwaltung:** Für einige Ämter wie das Bundesarchiv (BAR), das Bundesamt für Statistik (BFS), swisstopo oder MeteoSchweiz ist die Publikation von Daten und Informationen Teil ihrer Kernaufgabe. Auch Kantone, Städte und Gemeinden stellen im Rahmen ihrer Verwaltungsaufgaben Daten öffentlich zur Verfügung. Die zunehmende Nutzung dieser Daten auf den verschiedenen Verwaltungsebenen erfordert strategische, rechtliche, technische und organisatorische Grundlagen für OGD auf nationaler Ebene. Deren Entwicklung erfolgt unter der Federführung des Informatiksteuerungsorgans des Bundes ISB (siehe Abschnitt 2.4)
- **Zivilgesellschaft:** Das Interesse am Zugang und der Nutzung von OGD hat zur Gründung von verschiedenen Organisationen der Zivilgesellschaft geführt (z.B. Verein opendata.ch). Sie führen unter anderem offene Veranstaltungen durch („Hackathons“), an denen verschiedene Akteure (Programmierer, Behörden, Designer, Laien) zusammenkommen und neue Anwendungen entwickeln.
- **Forschung:** Zurzeit entwickelt sich international eine rege wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Thematik. OGD ist mittlerweile ein festes Schwerpunktthema in allen wichtigen E-Government-Konferenzen und findet zunehmend ihren Niederschlag in der wissenschaftlichen Literatur. In der Schweiz beschäftigt sich beispielsweise das E-Government-Institut der Berner Fachhochschule mit dem Thema.

11.3358 Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes; 11.3445 Open Government Data. Wie weiter?; 11.3380 Digitale Nachhaltigkeit in der Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz; 11.3871 Öffnung der Datenbestände des Bundes. Open Government Data; 11.3902 Masterplan für Open Government Data; 11.3884 Open Government Data als strategischer Schwerpunkt im E-Government; 11.4092 Mangelhafte Vernehmlassung zur Revision des Meteorologieggesetzes; 12.3335 Rechtliche Rahmenbedingungen für den freien Zugang zu Meteodaten (Open-Government-Data-Prinzip); 12.5306 Comparis-Affäre. Gedenkt der Bundesrat, die Daten als Open Data zu liefern?; 12.3823 Zugang zu den Krankenkassenprämien; 13.3093 Meteo Schweiz konkurrenziert private Anbieter; 13.3577 Freigabe von öffentlichen Finanzzahlen als Open Government Data

2.4 OGD-Aktivitäten auf Stufe Bund

Das Informatiksteuerungsorgan des Bundes ISB ist federführend für die Umsetzung des priorisierten Vorhabens «B2.12 Open Government Data» der E-Government-Strategie Schweiz. Darin werden insbesondere die Grundlagen zur Weiterentwicklung von OGD erarbeitet. Die Aktivitäten erfolgen in vier Arbeitspaketen (AP):

- AP I: inhaltliche Abgrenzung und Definition von OGD im nationalen Kontext
- AP II: Erarbeitung der inhaltlichen Grundlagen zur Beantwortung des Postulats Wasserfallen und Verfassen des vorliegenden Berichts des Bundesrats
- AP III: Erarbeitung eines Pilotportals «OGD@Bund» unter der Leitung des BAR in Zusammenarbeit mit dem BFS, swisstopo und MeteoSchweiz sowie mit der Unterstützung der BK und des ISB
- AP IV: Sammlung und Auswertung von anderen OGD-Aktivitäten (z.B. Bericht «Open Government Data bei MeteoSchweiz», ausgelöst durch die Motion UREK-NR 12.3335 «Rechtliche Rahmenbedingungen für den freien Zugang zu MeteoDaten (Open-Government-Data-Prinzip)»)

2.5 Aktuelle Fragestellungen

Das Potenzial von OGD für eine effiziente und transparente Verwaltungsführung und die wirtschaftliche Wertschöpfung ist erheblich. Zur optimalen Nutzung dieses Potenzials sind jedoch verschiedene Fragestellungen noch zu klären. Diese betreffen beispielsweise:

- **Strategie:** Hier geht es in einem ersten Schritt um die Frage, ob OGD als gesamtschweizerische Initiative konzipiert werden soll oder ob der Zugang zu öffentlichen Daten über die Verwaltungseinheiten bei Bund, Kantonen und Gemeinden individuell realisiert wird. Steht ein nationales Portal im Vordergrund, muss in einem zweiten Schritt eine OGD-Strategie die Eckdaten für die Realisierung festlegen.
- **Technische Umsetzung:** OGD werden normalerweise in einem Portal bereitgestellt. Eine technische Frage betrifft die Wahl einer geeigneten Plattform, welche den Anforderungen an Flexibilität, Benutzerfreundlichkeit und Sicherheit entspricht. Ebenso müssen die Daten möglichst in einem

offenen (nicht-proprietären), maschinenlesbaren Format bereitgestellt werden.

- **Regulation:** die öffentliche Bereitstellung und Nutzung von Daten wirft Fragen auf in Bereichen wie Urheberrecht und Datenschutz. So wird befürchtet, dass aus anonymisierten nicht-personenbezogenen Daten durch den Abgleich mit anderen Datensätzen Rückschlüsse auf Personen möglich sein könnten. Weiter stellt sich die Frage, wo die Grenze zwischen öffentlichen und sensitiven Daten gezogen wird, oder ob die Verwendung von Behördendaten an Auflagen geknüpft werden soll.
- **Organisation:** Beim Aufbau einer Organisation für OGD stellt sich die Frage, ob und wie weit bestehende Organisationsstrukturen genutzt werden können. Hierfür ist zunächst zu klären, welche Aufgaben auf welcher Ebene der Verwaltung wahrgenommen werden sollen. Zu diesen Aufgaben gehören unter anderem die strategische Ausrichtung der Aktivitäten, die Koordination der Akteure, der Aufbau und Betrieb eines Portals und die fachliche Unterstützung bei der Umsetzung.
- **Finanzierung:** Die Bereitstellung von OGD erzeugt Aufwand (z.B. für Aufbau und Betrieb einer OGD-Infrastruktur) zu Lasten der öffentlichen Hand; ausserdem stellen die Daten einen immateriellen Wert dar. Die Erhebung von Gebühren für die Nutzung der Daten widerspricht aber dem Prinzip des freien Zugangs. Bei gewissen Ämtern führt der freie Zugang zu Gebührenaufschlägen, die nicht über die ordentlichen Budgets gedeckt werden können und die vermutlich zu einer Zusatzbelastung der Bundeskasse führen werden. Soll diesem entsprochen werden, müssen andere Finanzierungsmodelle gefunden oder der Leistungsumfang von OGD angepasst werden.

Diese Fragen werden im Postulat Wasserfallen aufgegriffen und im nachfolgenden Kapitel ausgeführt. Basis dafür bildet die Grundlagenstudie, die das ISB beim E-Government-Institut der Berner Fachhochschule durchführen liess und die nachfolgend zusammengefasst ist. Die vollständige Studie ist auf der Website von E-Government Schweiz⁶ öffentlich zugänglich.

⁶ M. Fraefel et al. (2013) Open Government Data – Grundlagenstudie Schweiz 2013
http://www.egovernment.ch/dokumente/ogd/E-Gov-CH_OGD-Studie-2013_D.pdf

2.6 Open Government Data – Zusammenfassung der Grundlagenstudie

Im Auftrag des ISB untersuchte das E-Government-Institut der Berner Fachhochschule, welche Voraussetzungen für eine koordinierte Umsetzung von OGD in der Schweiz geschaffen werden sollten und wie die im Postulat Wasserfallen aufgeworfenen Fragen beantwortet werden können. Die Untersuchung erfolgte entlang vier Perspektiven, nämlich der strategischen, der rechtlichen, der organisatorischen und der technischen Perspektive. Die Analyse basiert auf Quellenstudium, Experteninterviews sowie der Befragung von Vertretern der Verwaltung.

Der Bericht stellt hinsichtlich der strategischen Dimension fest, dass es in der Schweiz heute keine konsolidierte OGD-Strategie gibt, eine solche die Umsetzung jedoch vereinfachen und befördern könnte. Eine Fortführung und Konsolidierung bereits begonnener Aktivitäten im Bereich OGD ist grundsätzlich vielversprechend. Die Thematik wird als zunehmend wichtig erachtet, auch wenn sie von den befragten Stellen unterschiedlich priorisiert wird. Die Ansicht, dass OGD einen staatspolitischen, organisatorischen oder wirtschaftlichen Nutzen generieren kann, ist unwidersprochen. Auch verbinden sich mit der Umsetzung Kosten und Risiken. Die Güterabwägung spricht jedoch zugunsten von OGD.

Auf der organisatorischen Ebene identifiziert die Studie drei Aufgabenbereiche, für die wirksame Organisationsstrukturen geschaffen werden müssen: die Unterstützung der Behörden in der Auswahl und Aufbereitung der Daten, den Betrieb des Datenportals und die Koordination der Akteure der drei Verwaltungsebenen. Es wird empfohlen, die weiteren Schritte in Abstimmung mit dem Entscheid über die Weiterentwicklung des Pilots OGD@Bund zu bringen. Insbesondere muss entschieden werden, ob ein schweizweites Portal realisiert werden soll. Des Weiteren sollten die Grundlagen der Zusammenarbeit in einem Policy-Entwurf festgehalten und ein Geschäftsmodell für den Betrieb entwickelt werden.

Klärungsbedarf besteht noch hinsichtlich der rechtlichen Voraussetzungen. Insbesondere die Fragen betreffend anwendbarer Nutzungsbestimmungen, Daten- und Informationsschutz, Modalität und Entscheidung über die Veröffentlichung von Datensätzen sowie Haftungsfragen sind in Zusammenarbeit mit den entsprechenden Verwaltungsstellen umfassend zu beantworten. Dabei ist dem Risiko von Datenverknüpfungen (durch Dritte) besonders Rechnung zu tragen.

Weiter sind Abklärungen bezüglich Kompensationsmöglichkeiten zu führen, da bei gewissen Ämtern Gebührenauffälle entstehen, sofern dem freien Zugang zu Verwaltungsdaten entsprochen werden soll. Diese werden nicht über die ordentlichen

Budgets gedeckt werden können und führen vermutlich zu einer Zusatzbelastung der Bundeskasse.

Die handlungsleitenden Themen auf der technischen Ebene betreffen die Wahl der Software, die Definition von Anforderungen an die Datenformate, die Form der Datenhaltung sowie die Katalogisierung und Beschreibung der Daten. Dem Bund kommt dabei eine wichtige Rolle in der Bereitstellung von Standards, Kriterien und Hilfsmitteln zu, die von den anderen Akteuren eingesetzt werden können.

3 Beantwortung des Postulats Wasserfallen

3.1 Chancen und Risiken

Wortlaut des Postulats: «Welche Chancen und Risiken ergeben sich aus Sicht von E-Government durch die Veröffentlichung von Behördendaten?»

3.1.1 Allgemeines

Die Auseinandersetzung mit den Chancen und Risiken von OGD liefert eine wichtige Grundlage für die Strategiebildung zur elektronischen Verwaltungsführung. Je nach Schwerpunktsetzung im E-Government ist OGD dabei eng mit diesem Konzept verknüpft oder eher bei den übergeordneten Prinzipien staatlichen Handelns anzusiedeln.

OGD wird konzeptionell dem Ziel eines offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns zugeordnet und orientiert sich an den Prinzipien Transparenz, Partizipation und Kollaboration (Open Government). Der Zugang zu Information unterstützt somit die Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess. Zum anderen wird OGD als Grundlage für wissensbasierte Gesellschaften verstanden (Open Data). Behördeninformationen werden aus dieser Perspektive als Mittel gesehen, um soziale Inklusion herzustellen oder als Ressource für die Informationswirtschaft betrachtet.

Die Chancen und Risiken von OGD präsentieren sich entlang dieser beiden grossen Linien. Sie sind in der Schweiz übrigens grundsätzlich die gleichen wie anderswo und berühren politische, organisatorische und wirtschaftliche Themen.

3.1.2 Chancen von OGD

Das offene Regierungs- und Verwaltungshandeln (Open Government) erhöht aus Sicht der Politik die Akzeptanz und Legimitation der getroffenen Entscheide, da OGD sachlichere politische Diskussionen ermöglicht. Aus Sicht der Verwaltung kann ein Image- und Akzeptanzgewinn erzielt, die Zusammenarbeit verbessert und die Effizienz des Verwaltungshandelns erhöht werden.

Die Verfügbarkeit von Daten (Open Data) ist aus Sicht der Wirtschaft ein Mittel der Innovationsförderung; eine gut ausgebildete Informationsinfrastruktur bietet Wettbewerbsvorteile. Auf Grundlage offener Daten können neue Geschäftsmodelle entwickelt oder auch Kosteneinsparungen erzielt werden. Einzelne Branchen wie die Medien, die Wissenschaft oder der Bildungssektor können ihre Aufgabe besser oder einfacher wahrnehmen.

3.1.3 Risiken von OGD

In Bezug auf das offene Regierungs- und Verwaltungshandeln ist zu berücksichtigen, dass OGD einen Veränderungsprozess auslöst, der mit Unsicherheiten verbunden ist. Dazu gehört die Befürchtung, dass die staatliche Handlungsfreiheit eingeschränkt oder dass durch die erhöhte Transparenz die Deutungshoheit etablierter Akteure (Verwaltung, Intermediäre) in Frage gestellt werden könnte.

Hinsichtlich der Datenbereitstellung bestehen die Risiken vor allem im Aufwand, der die Bereitstellung der Daten und der unter Umständen erforderliche Aufbau neuer Kompetenzen mit sich bringt. So wird mit OGD unter anderem die Erwartung an die Behörden bezüglich mehr Transparenz, Partizipation und Kollaboration erhöht. Dieser Prozess ist auf Seiten der Behörden zu begleiten und zu unterstützen sowie die damit verbundenen Erwartungen an alle Akteure im politischen System zu berücksichtigen.

Zudem kommt der Nutzen aus OGD meist nicht (direkt) dem Datenerheber (Verwaltung) zu Gute, womit die Erarbeitung einer entsprechenden Finanzierungslösung (Geschäftsmodell) inklusive des Einbezugs aller föderalen Ebenen eine Herausforderung darstellt.

3.1.4 Bedeutung von OGD für E-Government

Aus Sicht von E-Government kann OGD als Mittel zur Verwaltungsmodernisierung verstanden werden. In der Schweiz liegt der Fokus von E-Government auf dem elektronischen Geschäftsverkehr zwischen den Behörden und der Wirtschaft, den Behörden und der Bevölkerung sowie zwischen den Behörden selber. OGD kann die gemeinsame Nutzung von Daten durch verschiedene Behörden fördern, wodurch neue Leistungen entwickelt, die Datenqualität verbessert oder die Kosten der Datenproduktion durch Nutzung von Synergien gesenkt werden können.

Das Öffentlichkeitsprinzip ist sowohl auf Ebene Bund als auch in den meisten Kantonen gesetzlich und/oder in deren Verfassung verankert und regelt primär den passiven Zugang zu Behördeninformationen aufgrund eines Gesuchs im Einzelfall. Eine breite Umsetzung von OGD erweitert die aktive Informationstätigkeit der Behörden, wobei die Bereitstellung von Daten eine Grundlage für zeitgemässe Kommunikationsaktivitäten seitens der Behörden und durch Dritte bietet.

Das Argument einer Stärkung der Bürgerbeteiligung an politischen Prozessen hat aufgrund der ausgeprägten Volksrechte in der Schweiz einen besonderen Stellenwert. Dabei geht es weniger darum, neue Partizipationsformen zu entwickeln, als etablierte deliberative Prozesse zu unterstützen. Politische Informiertheit ist sowohl Resultat als auch Voraussetzung für das Funktionieren einer semi-direkten Demokratie. Der freie Zugang zu Behördendaten bietet die Chance, die Inhalte und Instrumente der politischen Kommunikation zu innovieren, indem neue Informationen erschlossen oder neue Kommunikationsangebote (Visualisierungen, Apps) entwickelt werden können. Darüber lassen sich potenziell neue Bevölkerungsgruppen erreichen oder komplexe Sachverhalte einfacher vermitteln.

3.1.5 Würdigung

Die Abwägung von Chancen und Risiken von OGD im Hinblick auf E-Government zeigt keine schwerwiegenden Gründe, die gegen eine breite Umsetzung von OGD sprechen. Demgegenüber sind die sich ergebenden Chancen zwar attraktiv, gleichzeitig aber noch ungenügend quantifiziert. So betrachten die verfügbaren Studien den kurzfristigen ökonomischen Effekt von OGD bisher als eingeschränkt. Die grösste Wirkung erfolgt indirekt aus der Förderung von Kreativität und Innovationsfähigkeit. Welchen Beitrag die Bereitstellung von Behördendaten zur Meinungsbildung leistet oder welcher ökonomische Nutzen darüber generiert wird, lässt sich

heute nur bedingt ausweisen und bedarf geeigneter Erhebungsverfahren und weiterer Forschung.

Aus anderer Perspektive ist OGD Mittel und Ausdruck der Verwaltungsmodernisierung. Der Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnologien ändert das Verwaltungshandeln und die Interaktion zwischen dem Staat und seinen Bezugsgruppen. OGD kann somit als eines von mehreren Instrumenten für die Umsetzung etablierter staatlicher Prinzipien verstanden werden.

3.2 Veröffentlichung

Wortlaut des Postulats: «Wer entscheidet über die Veröffentlichung von Datensätzen, und wie werden Integrität, Nachvollziehbarkeit und längerfristige Zugänglichkeit dieser Daten gewährleistet?»

3.2.1 Entscheid über die Veröffentlichung von Datensätzen

Wie die Beispiele im In- und Ausland zeigen, wird die Entscheidung über die Veröffentlichung eines bestimmten Datensatzes heute immer bei der Behörde angesiedelt, die die Daten produziert oder verwaltet. Dies ist in der Sache auch sinnvoll. Die für die Daten verantwortliche Stelle kennt den Inhalt, den Entstehungskontext und die Qualität der Daten. Dies ist zentral, um beispielsweise die Anforderungen an den Datenschutz zu klären.

Um zu bestimmen, ob bestimmte Daten veröffentlicht werden können oder müssen, ist primär die allfällige sektorielle Gesetzgebung anzuwenden. So regelt etwa die Geoinformations-Gesetzgebung⁷, welche Geodaten unter welchen Voraussetzungen kostenlos oder gebührenpflichtig genutzt werden können. Enthält die sektorielle Gesetzgebung keine entsprechenden Regeln, ist anhand der allgemeinen Bestimmungen über die Informationstätigkeit von Regierung und Verwaltung⁸ zu prüfen, ob der Veröffentlichung überwiegend öffentliche oder private Interessen entgegen-

⁷ Art. 10–15 des Geoinformationsgesetzes vom 5. Oktober 2007, GeoIG, SR 510.62; Art. 20–33 Geoinformationsverordnung vom 21. Mai 2008, GeoIV; SR 510.620.

⁸ Art. 180 Abs. 2 der Bundesverfassung, SR 101; Art. 10 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997, RVOG, SR 172.010.

stehen. Zu beachten sind dabei insbesondere das Datenschutz-, das Informationschutz- und das Urheberrecht. Sind Daten veröffentlicht, fällt der auf das Öffentlichkeitsgesetz⁹ gestützte individuelle Anspruch auf Einsicht im Einzelfall weg.

Die dargestellte Rechtslage bewährt sich im Grundsatz. Im Rahmen der noch zu erarbeitenden OGD-Strategie soll hingegen geprüft werden, ob eine Vereinheitlichung der sektoriellen Bestimmungen über die Veröffentlichung möglich und sinnvoll ist und ob in neuen (Teil-) Bereichen eine Pflicht zur Veröffentlichung vorgesehen werden soll.

3.2.2 Integrität, Zugänglichkeit und längerfristige Verfügbarkeit

Die für die Daten verantwortliche Behörden kennt den Inhalt, den Entstehungskontext und die Qualität der Daten. Dies ist zentral, um auch die Daten vor der Veröffentlichung mittels Metadaten zu erschliessen. Die datenverantwortlichen Stellen leisten damit einen wesentlichen Beitrag, um die Integrität, die Nachvollziehbarkeit und die Zugänglichkeit der Daten sicherzustellen. Zur Zeit gibt es keine allgemeingültige Vorgaben, welche die Integrität, Zugänglichkeit und längerfristige Verfügbarkeit regelt. Es ist zu untersuchen, inwieweit solche Regelungen im Zusammenhang mit OGD zu schaffen sind.

3.3 Weiterverwendung der Daten

Wortlaut des Postulats: «Unter welchen Lizenzbestimmungen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen können die offen zugänglichen Daten weiterverwendet werden?»

3.3.1 Nutzungsrechte

Für eine effiziente Umsetzung von OGD sind möglichst einheitliche Nutzungsmodelle zu entwickeln. Im internationalen Kontext werden verschiedene Modelle eingesetzt, über die die Nutzungsrechte definiert werden können. Gängige Lösungen sind z.B. Lizenzen, die von der Open Data Bewegung entwickelt wurden, die alle-

⁹ Art. 6 Abs. 3 des Öffentlichkeitsgesetzes vom 17. Dezember 2004, BGÖ, SR 152.3.

meineren und international etablierten Creative Commons¹⁰, auf nationaler Ebene spezifisch für OGD entwickelte Nutzungsmodelle in Form von Lizenzen oder eine offene Definition von Nutzungsrechten ohne spezifisches Nutzungsmodell wie sie in der Stadt Zürich Verwendung findet.

Im Rahmen der weiterführenden Arbeiten wird zu prüfen sein, ob es möglich und sinnvoll ist, die bestehenden Regelungen der Nutzungsrechte zu vereinheitlichen oder gar eine einheitliche Querschnittsregelung zu diesem Thema aufzustellen. Insbesondere wird zu prüfen sein, ob die entsprechenden Regelungen in der privatrechtlichen Form der Lizenzen oder in öffentlich-rechtlich orientierten Gesetzen und Verordnungen zu treffen sind.

Je nach gewählter Lösung sollten die Einhaltung etablierter OGD-Prinzipien und die internationale Anschlussfähigkeit über eine Prüfung der Kompatibilität mit gängigen Lizenzen sichergestellt werden. Eine international harmonisierte Regelung ist zudem nötig, da bestimmte Datensätze auch im internationalen Kontext genutzt werden.

3.3.2 Finanzpolitische Überlegungen

Die zentrale finanzpolitische Frage ist, ob heute gebührenpflichtige Daten von dieser Pflicht befreit werden und wie entsprechende Einnahmeverluste kompensiert werden können. Wenn für die Nutzung von einzelnen Behördendaten Gebühren erhoben werden (müssen), sind diese im Allgemeinen nicht als OGD zu betrachten. Es braucht künftig eine Entscheidung zur Frage, welche Daten man zu welchem Zweck (Transparenz vs. Wirtschafts- und Innovationsförderung) als OGD veröffentlichen möchte und welche Konsequenzen dafür in Kauf genommen werden. Diskutiert werden sollte auch, ob, in welchen Fällen und in welchem Ausmass eine Ausnahme von der Gebührenfreiheit möglich sein soll, um die Grenzkosten für die Bereitstellung der Daten abzugelten.

Studien belegen, dass die kostenfreie oder kostengünstige Weitergabe von Daten die Sekundärnutzung erhöht, wodurch zumindest potentiell ein höherer Mehrwert entsprechender Initiativen erreicht werden kann. Das im Jahr 2003 verabschiedete Umsetzungskonzept zur Strategie für Geoinformation beim Bund¹¹ kommt zum Schluss, dass Investitionen in Geoinformationen von einem Franken einen volks-

¹⁰ Creative Commons Organization, <http://creativecommons.org>

¹¹ GK-KOGIS (2003) Umsetzungskonzept zur Strategie für Geoinformation beim Bund <http://www.swisstopo.admin.ch/internet/swisstopo/de/home/docu/pub/kogis.parsys.34853.downloadList.23108.DownloadFile.tmp/implementlongde.pdf>

wirtschaftlichen Nutzen von mindestens vier Franken generieren können. Dies deckt sich mit Erfahrungswerten in anderen Ländern. Im In- und Ausland kommen heute bei der Weitergabe von Behördeninformationen verschiedene Gebührenmodelle zum Einsatz. Dabei zeichnet sich ein Trend zur Gebührensenkung ab.

Neben der Gebührenfrage berührt die Thematik OGD auch die verwaltungsinternen Finanzierungsprinzipien: Werden OGD kostenlos zur Verfügung gestellt, entfällt auch die Verrechnung mit anderen Verwaltungsstellen, die zu den wichtigen Kunden von OGD gehören.

3.4 Datenschutz

Wortlaut des Postulats: «Wo besteht die Gefahr, dass der Datenschutz durch einen offenen Zugang zu Behördendaten tangiert wird, und welche Massnahmen sind dagegen zu ergreifen?»

3.4.1 Risiko der Datenverknüpfung

Die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes (DSG) gelten auch für OGD, sofern diese einen Bezug zu Personen haben und somit als Personendaten gelten. Dies bedeutet einerseits, dass gewisse Daten von vorneherein nicht veröffentlicht werden dürfen und somit nicht OGD zugerechnet werden können. Allenfalls ist zu prüfen, ob eine Veröffentlichung der Daten nach vorgängiger Anonymisierung möglich und sinnvoll ist. Andererseits enthält das Datenschutzrecht verschiedene Sicherungsmassregeln und Rechtsansprüche, die in jenen Fällen gelten, wo die Veröffentlichung trotz eines Personenbezugs zulässig ist.

Die Anonymisierung bezweckt, dass alle personenbezogenen Merkmale von Personendaten entfernt werden, d.h. es ist danach niemandem mehr möglich, aus den Daten einen Personenbezug herzustellen. Solche Daten stellen keine Personendaten im Sinne des Gesetzes dar und fallen deshalb nicht unter das DSG.

Keine anonymisierten Daten liegen beispielsweise dann vor, wenn zwar vordergründig keine direkt identifizierbaren Merkmale vorhanden sind, der Personenbezug aber ohne grossen Aufwand (z.B. von Dritten) wieder hergestellt werden kann – insbesondere durch Verknüpfung mit weiteren Daten. Diese Daten stellen Personendaten im Sinne des DSG dar und es sind insbesondere die Voraussetzungen des DSG über die Bearbeitung von Personendaten durch Bundesorgane (Art. 16 ff. DSG) zu beachten. Diesem Umstand ist im Zusammenhang mit der Veröffentlichung von vermeint-

lich „anonymisierten“ Daten und dem Risiko der Datenverknüpfung (durch Dritte) von jeder Verwaltungseinheit besonders Rechnung zu tragen.

3.4.2 Gegenmassnahmen

Auch anonymisierte Daten, welche von Verwaltungsseite publiziert werden, können von Datensammlern gebraucht werden, um ihre Datensammlung anzureichern und mit Personendaten zu verknüpfen. Folgende Vorkehrungen gegen die missbräuchliche Verknüpfung von Daten bieten sich an, wobei die Ausgestaltung jedoch im Einzelnen noch zu entwickeln ist:

- Konsequente Prüfung der Daten hinsichtlich Erfüllung der datenschutzrechtlichen Anforderungen
- Restriktive Veröffentlichung von Daten (im Zweifelsfall wird auf Veröffentlichung verzichtet)
- Aggregation und Anonymisierung von Daten
- Beobachtung des Open Data-Marktes
- Einsatz von Simulationsverfahren

Demgegenüber beschränken sich die nachträglichen Massnahmen im Wesentlichen auf die Löschung bzw. Anpassung der Daten.

In der Praxis sind die Vorkehrungen gegen missbräuchliche Datenverknüpfungen mittels verwaltungsinterner Vorschriften und Verfahren sicherzustellen. Darüber hinaus ist die Bereitstellung von kompetenter Unterstützung durch die jeweiligen Rechtsdienste und/oder eine zentrale OGD-Fachstelle empfehlenswert.

3.5 Priorisierte Vorhaben

Wortlaut des Postulats: «Welche priorisierten Vorhaben sind in die E-Government-Strategie Schweiz aufzunehmen, damit das Potenzial von Open Government Data in den nächsten Jahren optimal ausgeschöpft werden kann, und welche Investitionen sind dazu nötig?»

3.5.1 Handlungsbedarf

Mit dem priorisierten Vorhaben B2.12 «Open Government Data» wird die Koordination der Akteure und Aktivitäten vorangetrieben sowie im Rahmen eines Pilotprojekts konkrete Erfahrungen gesammelt. Die Koordinationsaktivitäten sind bis Ende 2013 sichergestellt, darüber hinaus sind weitere Aktivitäten zu definieren. Für eine systematische Umsetzung bedarf es einer klaren Zielsetzung, eines koordinierten Verfahrens sowie der Weiterentwicklung der Pilotlösung inklusive gesicherter finanzieller und organisatorischer Grundlagen. Des Weiteren sind hinsichtlich Finanzfragen (Kompensationsmöglichkeiten bei den Gebührenaufschlägen) und Rechtsfragen (anwendbarer Nutzungsmodellen, Modalitäten und Entscheidung bei der Veröffentlichung, Haftungsfragen und Datenschutz) mit den zuständigen Expertengruppen sowie mit den betroffenen Verwaltungsstellen zu klären.

Diese Aktivitäten sind in Zusammenarbeit mit einer OGD-Arbeitsgruppe durchzuführen, die Vertreterinnen und Vertreter aus den drei föderalen Ebenen vereint.

4 Weiteres Vorgehen

Die im Postulat Wasserfallen aufgeworfenen Fragen und die in diesem Zusammenhang erstellte Studie «Open Government Data – Grundlagenstudie Schweiz 2013» haben gezeigt, dass es bei Open Government Data nicht um die Frage «Ja oder Nein» geht. Die Frage ist vielmehr, wie OGD zweckmässig und effizient aufgebaut wird. Dabei zeigt sich in mehrfacher Hinsicht Handlungsbedarf.

Um diesem zu begegnen beauftragt der Bundesrat das Informatiksteuerungsorgan des Bundes ISB in Zusammenarbeit mit dem Bundesarchiv BAR, die Federführung und Koordination von OGD zu übernehmen, eine schweizerische OGD-Strategie zu formulieren, die Umsetzung zu planen, die Rechtsfragen umfassenden zu klären, die Standardisierungsarbeiten weiterzuführen sowie das OGD-Pilotprojekt (OGD@Bund) im Hinblick auf eine Umwandlung in ein nationales Portal weiter zu betreiben. Für die Umsetzung ab 2015 ist eine gemeinsame OGD-Fachstelle mit ausreichenden Kompetenzen und Ressourcen, die gemeinsam durch das ISB und das BAR betrieben wird, vorgesehen.

Mit diesen Massnahmen kann sichergestellt werden, dass der Ausbau der OGD-Leistungen auf Ebene des Bundes und nachgelagert auch auf den kantonalen und kommunalen Verwaltungsebenen im Sinn der E-Government-Strategie zielgerichtet und koordiniert erfolgt. Sie bilden die Voraussetzung, dass die Potenziale von OGD hinsichtlich transparenter Verwaltungsführung, Nutzung von Effizienzpotenzialen

und Schaffung von Mehrwert für Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft realisiert werden können.