

# «Open Government Data» – Transparenz und Innovation dank offener Behördendaten

André Golliez, Hannes Gassert, Christian Laux, Matthias Stürmer

Das systematische Sammeln und Auswerten von Daten sowie die Abwicklung administrativer Vorgänge auf der Basis von Datenbanken sind Grundfunktionen einer modernen Verwaltung. Unter Berücksichtigung von Daten- und Informationsschutz haben diese Daten aber ein gesellschaftspolitisches und wirtschaftliches Nutzenpotenzial, das über den gesetzlich vorgegebenen Verwendungszweck weit hinausgeht. Sie ermöglichen einen transparenten Einblick in die Tätigkeit von Regierung und Verwaltung sowie die Entwicklung neuer Dienstleistungen, welche die staatlichen Stellen mangels gesetzlichen Auftrags und Ressourcen nicht selber erbringen. «Open Government Data» bedeutet einen offenen Zugang zu Behördendaten und deren freie Weiterverwendung. Nach einer grundsätzlichen Betrachtung werden der postulierte Nutzen sowie die Bedingungen für die Offenlegung von Behördendaten untersucht und erste Schritte einer praktischen Umsetzung skizziert.



**André Golliez**  
Managing Partner itopia ag –  
corporate information technology  
golliez@itopia.ch



**Hannes Gassert**  
Verwaltungsrat Lip AG  
hannes@lip.ch



**Dr. Christian Laux**  
Rechtsanwalt,  
Bratschi Wiederkehr & Buob  
christian.laux@bratschi-law.ch



**Dr. Matthias Stürmer**  
Senior Advisor, Ernst & Young AG  
matthias.stuermer@ch.ey.com

## Daten in der öffentlichen Verwaltung

Mit dem Siegeszug der digitalen Informations- und Kommunikationstechnologien in den letzten Jahrzehnten ist auch die Datenverwaltung der öffentlichen Hand in neue Dimensionen vorgestossen. Unter dem Eindruck dieser Entwicklung rückte zunächst der mögliche Missbrauch personenbezogener Daten als ernsthafte Bedrohung ins Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit. Aus diesem Grund führte die Schweiz 1993 das Datenschutzgesetz ein.

Daten der öffentlichen Verwaltung sind aber nicht nur eine Bedrohung, sondern auch eine wertvolle Ressource. Die Erkenntnis, dass deren Zugänglichkeit rechtlich zu gewährleisten ist, hat sich seit den 1960er-Jahren vorab in den angelsächsischen Ländern durchgesetzt und führte zur Einführung von sogenannten Informationsfreiheitsgesetzen.

In der Schweiz ist seit Mitte 2006 das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung (BGÖ) in Kraft und gewährleistet im Interesse der «Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung [...] den Zugang zu amtlichen Dokumenten» (BGÖ, Art. 1). In Abkehr vom früheren Geheimhaltungsgrundsatz wurde damit ein Paradigmenwechsel vollzogen: Alle amtlichen Dokumente und Daten gelten auf Nachfrage hin als frei zugänglich, sofern sie nicht unter eine der im Gesetz aufgeführten Ausnahmen fallen.

## Das Nutzenpotenzial offener Behördendaten

Öffentliche Stellen sowie von der öffentlichen Hand finanzierte Leistungserbringer sammeln, erstellen, verwalten und publizieren Daten im Rahmen ihres spezifischen gesetzlichen Auftrages. Diese Daten haben oft ein hohes gesellschaftliches wie wirtschaftliches Nutzenpotenzial, das über den vorgegebenen gesetzlichen Rahmen weit hinausgeht. Die geltende Gesetzeslage (BGÖ) beruht auf dem Ansatz der passiven Bereitstellung von Behördendaten auf Anfrage. «Open Government Data»<sup>1</sup> steht für die aktive Bereitstellung personenbezogener Datenbestände der öffentlichen Verwaltung zur freien Einsicht-

nahme und Wiederverwendung, wodurch Nutzenpotenzial in drei Richtungen erschlossen wird: Transparenz, Innovation und Kosteneinsparungen.

Transparenz, verstanden als Einsehbarkeit in eine als Blackbox wahrgenommene Amtsstube, führt zu besserer Nachvollziehbarkeit und Kontrolle der Verwaltungstätigkeit. Transparenz stellt sicher, dass sich die Verwaltungstätigkeit auf die Bedürfnisse der Gesellschaft ausrichtet und damit ihre Akzeptanz verbessert. Dieses Bedürfnis hat in den letzten 20 Jahren die Entwicklung des New Public Management sowie des E-Government begründet. Offen zugängliche Behördendaten führen diese Ansätze weiter. Denn Transparenz ist eine wesentliche Bedingung für eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen Bürgerinnen/Bürgern und Verwaltung. Dort, wo Private einen aktiven Beitrag zur Verwaltungstätigkeit leisten können, verbessern sich deren Effizienz und Qualität.<sup>2</sup>

Innovation stellt das zweite Nutzenpotenzial dar. Offen zugängliche Behördendaten können von Firmen und Privatpersonen zur Realisierung neuer Dienstleistungen genutzt werden. Es ist absehbar, dass sich Medienschaffende, Softwareentwickler und weitere kreative Intermediäre auf die innovative Darstellung, Interpretation und serviceorientierte Weiterverwendung von Behördendaten spezialisieren werden. Nutzniesser dieser neuen marktwirtschaftlichen Dienstleistungen werden nicht zuletzt die öffentlichen Institutionen selbst sein, die durch das datenbasierte Feedback die Qualität ihrer Tätigkeiten steigern können.

Das dritte Nutzenpotenzial liegt in möglichen Kosteneinsparungen. Das Sammeln, Erstellen, Bereinigen, Veredeln und Kombinieren von Daten verursacht umfangreiche Kosten. Die einfache Kopierbarkeit und Übermittlung digitaler Objekte ermöglicht die Weitergabe der grundsätzlich teuren Daten ohne grösseren betrieblichen Aufwand. Damit können sich Privatpersonen und Firmen mit minimalen Zusatzkosten an den aufwendigen und teuren Tätigkeiten der Bereinigung, Veredelung und Auswertung der Daten beteiligen und die Verwaltung in diesen Aufgabebereichen entlasten.

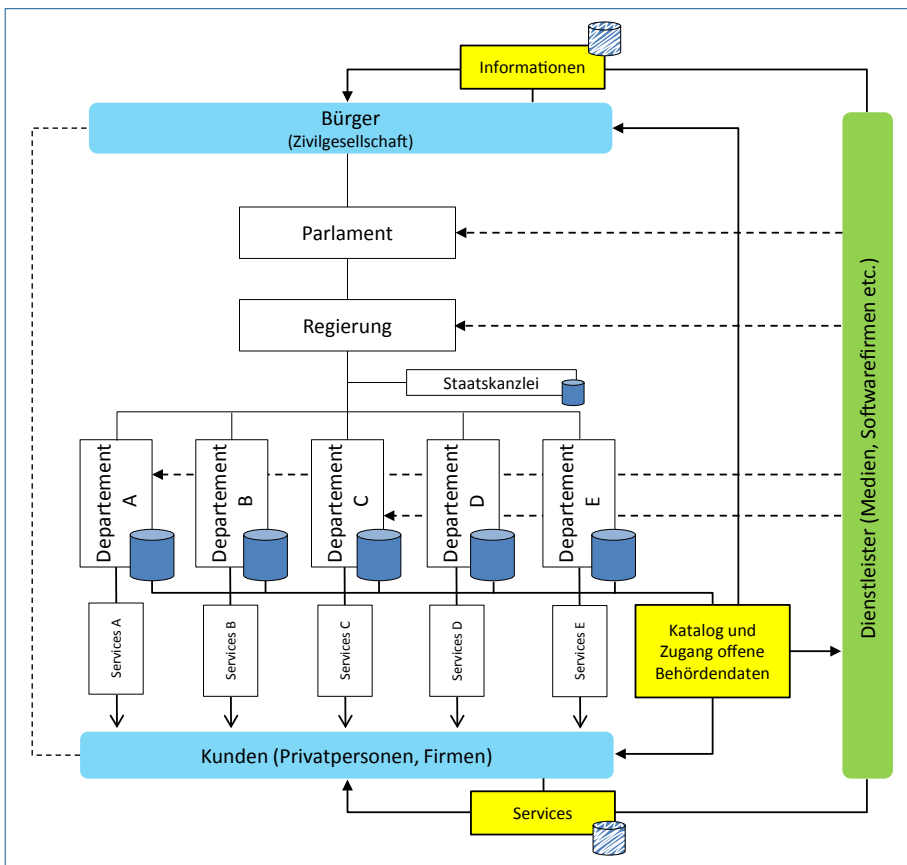


Abbildung 1: Open Government Data – «The Big Picture»

### Prinzipien für die Offenlegung von Daten der öffentlichen Hand

Der Schritt hin zu einer neuen Transparenz- und Innovationspraxis muss kein Schritt ins Ungewisse sein. Schliesslich hat die Schweiz den Vorteil, aus den bereits reichhaltigen Erfahrungen anderer Länder Schlüsse ziehen zu können und auf etablierte Best Practices bauen zu dürfen. Dazu gehört die Erkenntnis, dass Open Government Data dann eine nachhaltige Investition in Innovation und Transparenz ist, wenn rechtlich, technisch und fachlich konse-

quent offen gearbeitet wird. Eine konsequente Anwendung der international anerkannten «Ten Open Data Principles»<sup>3</sup> schafft entsprechend beste Voraussetzungen für die erfolgreiche Umsetzung. Diese Prinzipien legen fachlich die zeitnahe, vollständige Offenlegung von Primärquellen nahe – und bewirken dabei mehr direkte Transparenz. Aus technischer Sicht empfiehlt das Dokument einen einfachen Zugang zu maschinenlesbaren Daten mittels offener Standards und Schnittstellen. Dies bedingt weder die Einführung neuer Technologien noch umfangreiche Überprüfungen der Daten. Im Gegenteil: Der Konsens in Bezug auf einfache, offene Formate fördert zielstrebigem Pragmatismus. Rechtlich schliesslich legen die «Ten Principles» einen diskriminierungsfreien, kostenlosen Zugang<sup>4</sup> unter offener Lizenzierung nahe. Dadurch werden Lizenzierungsverfahren oder Sonderregelungen vermieden: Durch einen zeitgemässen, konsequent offenen Umgang mit dem wertvollen Datenbestand wird dieser für eine weitere gesellschaftliche und wirtschaftliche Wertschöpfung geöffnet.

### Handlungsbedarf in der Schweiz

Dank der direktdemokratischen, partizipativen politischen Kultur sowie der gut entwickelten Qualitäts- und Dienstleistungsorientierung der Verwaltung in der Schweiz sind verschiedene Datenbestände der Be-

hörden bereits heute offen zugänglich. Die generelle und aktive Öffnung personenbezogener Behördendaten kann an etablierten Dienstleistungen anknüpfen, wie sie beispielsweise die Statistikämter, die Fachstellen für Geodaten, die Archive und weitere staatliche Institutionen mit spezifischem Informationsauftrag im Interesse der Öffentlichkeit erbringen.

Auf dieser Grundlage besteht Handlungsbedarf in folgenden Punkten:

- Verankerung eines aktiven Öffentlichkeitsprinzips bezüglich der Publikation personenbezogener und sicherheitspolitisch unbedenklicher Datenbestände auf Gesetzes- und Verordnungsebene
- Schaffung eines einheitlichen rechtlichen Rahmens für die freie Wiederverwendung von Behördendaten<sup>5</sup>
- Einrichtung von zentralen Katalogen und einheitlichen Zugängen zu den offengelegten Datenbeständen, einschliesslich einfacher Funktionen, mit deren Hilfe der Zugang zu noch nicht publizierten Datensätzen beantragt werden kann
- Inventarisierung und Bewertung der Datenbestände als Grundlage für eine Abschätzung des wirtschaftlichen Potenzials offener Behördendaten («Dateninventar» Schweiz)
- Förderung der innovativen Darstellung, Analyse und Nutzung der Behördendaten durch Privatpersonen und Firmen (zum Beispiel Innovationswettbewerbe)
- Bildungsangebote zum Umgang mit Behördendaten («Data Literacy»)

Die Schweiz besitzt in Form personenbezogener Behördendaten wertvolle und nur ansatzweise genutzte Ressourcen. Es lohnt sich, dieses Potenzial für mehr Transparenz, Innovation und Kosteneinsparungen in den nächsten Jahren systematisch zu erschliessen.

1 Unter dem Label «Open Government Data» haben die Regierungen der USA, Grossbritanniens und weitere in den letzten Jahren damit begonnen, umfangreiche Datenbestände für ein freie Weiterverwendung öffentlich zugänglich zu machen ([www.data.gov](http://www.data.gov); [www.data.gov.uk](http://www.data.gov.uk)).

2 Beispielsweise können Bürgerinnen und Bürger in Grossbritannien auf [www.fixmystreet.com](http://www.fixmystreet.com) auf Strassenschäden aufmerksam machen.

3 Sunlight Foundation, 2010, [www.sunlightfoundation.com](http://www.sunlightfoundation.com).

4 Daten der öffentlichen Hand sind von den Steuerzahlenden in aller Regel bereits bezahlt. Bleiben diese Daten unter Verschluss, bleibt die Verwaltung das Gegengeschäft schuldig.

5 Gebühren – wenn überhaupt welche erhoben werden – dürfen maximal Übermittlungskosten decken, um das Innovationspotenzial nicht übermässig zurückzubinden.

6 Der Begriff «digitale Nachhaltigkeit» bezieht sich wie das bekannte Prinzip der nachhaltigen Entwicklung auf zyklische Systeme. Prozesse in diesen Systemen sind dann nachhaltig, wenn sie im Laufe des aktuellen Zyklus die zur Verfügung stehenden Optionen für die kommenden Zyklen maximieren. Digitale Nachhaltigkeit bedeutet entsprechend, digitale Inhalte und Güter wie Daten und Software so zu entwickeln, zu verteilen, zu beschaffen und einzusetzen, dass der Entscheidungsspielraum in künftigen Technologiezyklen maximal erhalten bleibt. Zur Diskussion hierzu siehe [www.digitale-nachhaltigkeit.ch/2011/04/was-ist-digitale-nachhaltigkeit](http://www.digitale-nachhaltigkeit.ch/2011/04/was-ist-digitale-nachhaltigkeit).

### Parlamentarische Gruppe Digitale Nachhaltigkeit

Die 2009 gegründete parlamentarische Gruppe Digitale Nachhaltigkeit<sup>6</sup> fördert den nachhaltig innovativen Umgang mit Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) und setzt sich für den öffentlichen Zugang zu Wissensgütern ein. Ihr gehören zurzeit 33 National- und Ständeräte aus unterschiedlichen Parteien an, präsidiert wird die Gruppe von Nationalrätin Edith Graf-Litscher und Nationalrat Christian Wasserfallen. In den letzten zwei Jahren haben Mitglieder der parlamentarischen Gruppe insgesamt 22 Vorstösse zur Förderung der digitalen Nachhaltigkeit in der Schweiz eingereicht. Vier der in der Sondersession im April eingereichten Vorstösse verlangen vom Bundesrat eingehende Antworten bezüglich Open Government Data. Weitere Informationen finden sich unter [www.digitale-nachhaltigkeit.ch](http://www.digitale-nachhaltigkeit.ch) und [www.opendata.ch](http://www.opendata.ch).