

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Strategieumsetzung von Open Government Data Schweiz beim Bund – Querschnittsprüfung

Schweizerisches Bundesarchiv

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.17491.305.00086
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	12
1.1 Ausgangslage	12
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	14
1.5 Schlussbesprechung	14
2 Umsetzung von Open Government Data beim Bund	15
2.1 Open Government Data muss besser verankert werden.....	15
2.2 Zielsetzungen müssen stringenter formuliert und Fortschritte gemessen werden....	17
2.3 Knappe Mittel zwingen das BAR zur Priorisierung der Massnahmen	17
2.4 In den Verwaltungseinheiten wird OGD sehr unterschiedlich umgesetzt	18
2.5 Unterschiedliche Regelungen der Gebühren komplizieren OGD	20
2.6 Die Umsetzung von OGD im internationalen Vergleich	21
2.7 Die Wirtschaftlichkeit von OGD wurde bisher nicht umfassend erhoben	22
2.8 Verbindlichkeit und Ressourcierung von OGD sind zu regeln	23
2.9 Die Etablierung der Kultur muss stärker beachtet werden	24
2.10 Bei der Umsetzung sollen Synergiepotenziale genutzt werden.....	25
Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse	28
Anhang 2: Die Grundsätze und Massnahmen der OGD-Strategie	30
Anhang 3: Abkürzungen	31
Anhang 4: Methoden	32
Anhang 5: Einbezogene Verwaltungseinheiten	33

Strategieumsetzung von Open Government Data Schweiz beim Bund – Querschnittsprüfung Schweizerisches Bundesarchiv

Das Wesentliche in Kürze

Mit der Verabschiedung der Open-Government-Data-Strategie Schweiz 2014–2018 (OGD-Strategie) setzte der Bundesrat ein Signal für die kostenlose Bereitstellung gewisser Behördendaten, namentlich solcher, an denen grosses Interesse besteht und wo ein gewisser Nutzen zu erwarten ist. Mit der Umsetzung wurde ab 1.1.2015 das Schweizerische Bundesarchiv (BAR) beauftragt. Die Ziele der Strategie wurden bisher nur teilweise erreicht. Die Kosten in der zentralen Umsetzungsorganisation liegen im tiefen einstelligen Millionenbereich. Trotz knapper Mittel konnten mit grossem Engagement des BAR und weiterer Beteiligten die Kernelemente einer Infrastruktur für Behördendaten aufgebaut werden.

Das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern (GS-EDI) ist gegenwärtig daran, eine Folgestrategie für die Periode 2019–2023 zu erarbeiten. Die erstmalige Prüfung dieser Thematik durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) leistet einen Beitrag zum Prozess der Erarbeitung der weiteren Grundlagen für die Umsetzung von Open Government Data (OGD) beim Bund.

Offene Behördendaten sind mittlerweile vielerorts ein selbstverständlicher Bestandteil moderner Verwaltungsführung: international wie auch auf kantonaler und kommunaler Ebene. In der Bundesverwaltung ist dieses Bewusstsein allerdings noch sehr unterschiedlich ausgeprägt und stark abhängig vom spezifischen Auftrag der Verwaltungseinheit und dem dort vorhandenen Verständnis für Anforderungen, Nutzen und Wirkung. Im Kontext verschiedener strategischer Initiativen (Digitale Schweiz, E-Government, Datenpolitik) ist es notwendig, einen verbindlichen, wirksamen Rahmen für OGD zu schaffen.

Die OGD-Strategie ist verbindlich, dies wurde aber nicht überall so wahrgenommen

Im Rahmen von E-Government Schweiz hat aktuell das BAR die Themenführerschaft inne und ist auch für die Umsetzung beim Bund die zentral verantwortliche Stelle. Die bei dieser Querschnittsprüfung durchgeführten Interviews in allen sieben Departementen sowie bei der Bundeskanzlei (BK) und Swissmedic ergaben Handlungsbedarf auf verschiedenen Ebenen.

Die OGD-Strategie wurde nicht überall als verbindlich wahrgenommen. Bessere, stringenter Zielsetzungen und Massnahmen sind erforderlich, zusammen mit einer stärkeren Ausrichtung auf die Nachfrage nach Daten und deren Nutzenpotenzial. Die Thematik der erforderlichen Ressourcen, deren Bereitstellung und die Erhebung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit müssen verbessert werden.

Die Unterschiede in der Umsetzung von Open Government Data sind noch zu gross

Im Vergleich der OGD-Aktivitäten in den befragten Verwaltungseinheiten zeigt sich ein durchwachsenes Bild: Die Öffnung von Behördendaten vollzieht sich mit zwei Geschwindigkeiten. Einerseits gibt es Ämter, die bereits weit voraus sind und bei denen die Datenabgabe

seit längerer Zeit zum Kerngeschäft gehört (z. B. bei Wetterdaten, Geodaten und Daten über Hilfgelder). Bei anderen wurde das Thema und dessen Potenzial noch zu wenig verstanden oder wird eher zögerlich angegangen.

Gewisse Unterschiede ergeben sich allerdings zwangsläufig aus den heute bestehenden spezialgesetzlichen Grundlagen, welche die Umsetzbarkeit mehr oder weniger stark beeinflussen. Dies betrifft u. a. die Thematik der Gebühren, wo kaum Fortschritte in Richtung Vereinheitlichung oder gar Abschaffung erfolgt sind.

Die Etablierung einer stärkeren und flächendeckenden Kultur der Offenheit und Transparenz, auch bei der Datenabgabe, sollte im Rahmen der weiteren Arbeiten schwergewichtig verfolgt werden. Zudem können bei der Umsetzung Synergiepotenziale innerhalb der Verwaltung unter Einbezug der Erfahrungen der fortgeschrittenen Ämter genutzt werden. Die bundesnahen Betriebe stellen ebenfalls Open-Data-Angebote zur Verfügung. Diese wurden jedoch bei der Prüfung nicht einbezogen.

Mise en œuvre de la stratégie Open Government Data Suisse à la Confédération – audit transversal

Archives fédérales suisses

L'essentiel en bref

Avec l'adoption de la stratégie en matière de libre accès aux données des administrations publiques en Suisse pour les années 2014 à 2018 (stratégie Open Government Data, OGD), le Conseil fédéral a lancé un signal clair pour la mise à disposition gratuite de données des administrations publiques, notamment celles qui présentent un intérêt majeur et qui pourraient revêtir une certaine utilité. Les Archives fédérales suisses (AFS) ont été chargées de la mise en œuvre de la stratégie OGD à partir du 1^{er} janvier 2015. A ce jour, les objectifs de cette stratégie n'ont été que partiellement atteints. Les coûts de l'organisation centrale chargée de la mise en œuvre avoisinent un montant à sept chiffres. Malgré les moyens limités, le grand engagement des AFS et d'autres acteurs a permis d'établir les éléments essentiels d'une infrastructure destinée aux données des administrations publiques.

Le Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur (SG-DFI) prépare actuellement une nouvelle stratégie portant sur la période de 2019 à 2023. Ce premier audit effectué par le Contrôle fédéral des finances (CDF) sur le sujet contribue à préparer les bases supplémentaires afin de mettre en œuvre la stratégie OGD dans la Confédération.

Pour beaucoup, les données des administrations publiques ouvertes font aujourd'hui tout naturellement partie intégrante d'une gestion moderne de l'administration: au niveau international, mais aussi dans les cantons et les communes. Dans l'administration fédérale toutefois, cette prise de conscience diffère fortement d'une unité administrative à l'autre et est particulièrement tributaire du mandat spécifique ainsi que de la compréhension des exigences, de l'utilité et de l'impact. Dans le cadre des diverses initiatives stratégiques (Suisse numérique, cyberadministration, politique des données), il est impératif de créer un cadre contraignant et efficace pour l'OGD.

La stratégie OGD a un caractère contraignant mais elle n'est pas perçue comme telle par tous

Les AFS ont actuellement la responsabilité thématique dans le cadre de la stratégie suisse de cyberadministration et sont également l'organe central responsable de la mise en œuvre au sein de la Confédération. Les entretiens menés auprès des sept départements, de la Chancellerie fédérale et de Swissmedic lors de cet audit transversal ont révélé un besoin d'action à différents niveaux.

Tous les services ne perçoivent pas la stratégie OGD comme ayant un caractère contraignant. Il est nécessaire de définir des objectifs précis et des mesures plus strictes tout en les axant davantage sur l'accès aux données et le bénéfice tiré. Il convient d'améliorer la thématique des ressources requises et leur mise à disposition ainsi que les relevés portant sur l'économicité et l'efficacité.

Les différences dans la mise en œuvre d'OGD sont encore trop grandes

En comparant les activités OGD dans les unités administratives auditées, l'image est mitigée: l'accès aux données des administrations publiques s'effectue à deux vitesses. Certains offices sont des précurseurs et la fourniture de données fait depuis longtemps partie de leur cœur de métier (par exemple les données météorologiques, géographiques et celles des fonds destinés à l'aide). En revanche, d'autres offices n'ont pas encore vraiment compris l'importance et le potentiel du sujet ou n'abordent celui-ci qu'avec réticence.

Il est vrai que les tâches légales spécifiques nécessitent un traitement différencié qui a un impact plus ou moins important sur la mise en œuvre, notamment en ce qui concerne les émoluments, domaine dans lequel guère de progrès en matière d'homogénéisation ou de suppression n'ont été réalisés.

Il conviendrait d'axer les travaux futurs sur l'établissement d'une culture de l'ouverture et de la transparence plus marquée et plus globale, également dans le cadre de la fourniture de données. Par ailleurs, des synergies peuvent être utilisées au sein de l'administration grâce aux expériences faites par les offices qui ont déjà bien avancé dans la mise en œuvre de la stratégie. Les entreprises proches de la Confédération proposent elles aussi des données des administrations publiques, celles-ci n'ont toutefois pas été intégrées à l'audit.

Texte original en allemand

Attuazione della Strategia di Open Government Data Svizzera presso la Confederazione – audit trasversale

Archivio federale svizzero

L'essenziale in breve

Con l'approvazione della «Strategia sul libero accesso ai dati delle amministrazioni pubbliche in Svizzera 2014–2018» (Strategia Open Government Data, OGD), il Consiglio federale ha lanciato un chiaro segnale sulla messa a disposizione gratuita di determinati dati delle amministrazioni pubbliche, e più precisamente quelli di maggiore interesse e utilità per la collettività. L'Archivio federale svizzero (AFS) è stato incaricato di implementare la Strategia OGD dal 1° gennaio 2015, ma finora gli obiettivi sono stati raggiunti soltanto parzialmente. I costi dell'organizzazione centrale dell'attuazione sono nell'ordine di qualche milione di franchi. Nonostante la scarsità di risorse, l'AFS e gli altri attori coinvolti sono comunque riusciti a impostare gli elementi chiave dell'infrastruttura di accesso ai dati delle amministrazioni pubbliche.

La Segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno (SG-DFI) sta elaborando la strategia successiva per il periodo 2019–2023. Il primo audit effettuato dal Controllo federale delle finanze (CDF) in questo ambito ha contribuito a sviluppare alcuni elementi chiave utili all'implementazione della Strategia OGD presso la Confederazione.

Il libero accesso ai dati delle amministrazioni pubbliche è ormai parte integrante della gestione amministrativa moderna a livello internazionale, cantonale e comunale. Tuttavia, nell'Amministrazione federale questa consapevolezza non si è diffusa in modo uniforme, ma differisce da un'unità amministrativa all'altra e in base alla comprensione dei requisiti, dell'utilità e dell'efficacia. Nel quadro delle diverse iniziative strategiche (Svizzera digitale, Governo elettronico, politica svizzera dei dati) si devono creare tutte le condizioni vincolanti ed efficaci per l'OGD.

La Strategia OGD è vincolante, ma non tutti la percepiscono così

L'AFS ha assunto il coordinamento tematico della «Strategia di Governo elettronico Svizzera» ed è l'organo centrale responsabile anche per l'attuazione della Strategia OGD presso la Confederazione. Le interviste condotte durante l'audit trasversale nei sette dipartimenti della Cancelleria federale e presso Swissmedic evidenziano una necessità d'intervento a vari livelli.

La Strategia OGD non è stata percepita ovunque come vincolante. Si devono definire misure e obiettivi più precisi e più rigorosi nonché maggiormente orientati all'accesso ai dati delle amministrazioni pubbliche e alle potenzialità. La tematica delle risorse necessarie, la loro fornitura e il calcolo dell'economicità e dell'efficacia devono essere migliorate.

Le differenze nell'attuazione di OGD sono ancora troppo marcate

Per quanto riguarda le attività legate all'OGD, nelle unità amministrative controllate si ha un quadro confuso: l'accesso ai dati delle amministrazioni pubbliche avviene a due velocità. Alcuni Uffici, che sono in anticipo rispetto ad altri, hanno reso liberamente accessibili determinati dati pubblici (ad es. dati meteorologici, geografici o quelli relativi ai sussidi)

e ciò rientra tra le loro attività principali da tempo, mentre in altri il contenuto di questa Strategia e il suo potenziale non sono stati ancora veramente compresi e si procede con incertezza.

Tuttavia, alcune differenze derivano inevitabilmente da alcune basi legali speciali attualmente esistenti che incidono più o meno pesantemente sull'applicabilità della Strategia OGD. La questione relativa agli emolumenti per ottenere alcuni tipi di dati ne è un esempio: infatti, in questo ambito non sono stati fatti progressi né per quanto riguarda una possibile uniformazione delle basi legali né per una loro eventuale abrogazione.

In futuro sarebbe opportuno concentrare i lavori sul rafforzamento e la diffusione della cultura dell'apertura e della trasparenza anche per quanto riguarda la fornitura dei dati. Inoltre, sinergie possono essere utilizzate nell'Amministrazione in base alle esperienze fatte dagli Uffici che hanno già fatto progressi nell'implementazione della Strategia OGD. Anche le imprese parastatali offrono il libero accesso a determinati dati delle amministrazioni pubbliche, ma non sono state considerate nel suddetto audit trasversale.

Testo originale in tedesco

Implementation of the Open Government Data Strategy for Switzerland at the Confederation – cross-section audit

Swiss Federal Archives

Key facts

With the adoption of the 2014–2018 Open Government Data Strategy for Switzerland (OGD strategy), the Federal Council set the stage for the free provision of certain types of government data, i.e. that in which there is great interest and where a certain benefit can be expected. The Swiss Federal Archives (SFA) was commissioned with implementation from 1 January 2015. The objectives of the strategy have only been partially achieved so far. The central implementation organisation's costs are in the low seven-figure range. Despite scarce resources, the core elements of an infrastructure for government data have been established with considerable commitment from the SFA and other parties involved.

The General Secretariat of the Federal Department of Home Affairs (GS FDHA) is currently devising a follow-up strategy for 2019 to 2023. The first audit of this topic by the Swiss Federal Audit Office (SFAO) will contribute to the process of developing further principles for the implementation of open government data (OGD) at the Confederation.

Open government data has since become a natural component of modern public management in many places, both internationally and at cantonal and communal level. However, this awareness still varies greatly in the Federal Administration and is highly dependent on the specific mandate of the administrative unit and its understanding of requirements, benefits and impact. In the context of various strategic initiatives (digital Switzerland, e-government, data policy), it is necessary to create a binding, effective framework for OGD.

The OGD strategy is binding, but this was not perceived as such everywhere

Within the framework of eGovernment Switzerland, the SFA currently assumes subject leadership and is also centrally responsible for implementation at the Confederation. The interviews conducted in all seven departments, as well as at the Federal Chancellery (FCh) and Swissmedic, during this cross-section audit revealed a need for action at various levels.

The OGD strategy was not perceived as binding everywhere. Better and more stringent objectives and measures are needed, together with a stronger focus on the demand for data and its potential benefits. The issue of the resources required, their provision and the evaluation of efficiency and effectiveness must be improved.

The differences in the implementation of open government data are still too great

A comparison of OGD activities in the administrative units questioned revealed a mixed picture: the granting of access to government data is taking place at two speeds. On the one hand, there are offices that are already far ahead and where data delivery has long been part of the core business (e.g. weather data, geodata and data on aid funds). On the other hand, the topic and its potential have not yet been sufficiently understood or are being addressed rather hesitantly in other offices.

However, certain differences inevitably result from the current special statutory basis, which influences practicability more or less significantly. This concerns the issue of fees, for example, where little progress has been made towards standardisation or even abolition.

The establishment of a stronger and comprehensive culture of openness and transparency, including in the case of data delivery, should be given priority in further work. In addition, potential synergies within the Administration can be exploited in the implementation process, taking account of the advanced offices' experience. Enterprises affiliated with the Confederation also provide open data services, but these were not included in the audit.

Original text in German

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die vom Bundesrat im April 2014 genehmigte Open-Government-Data-Strategie Schweiz 2014–2018 (OGD-Strategie) verfolgt ein grundsätzliches Ziel: Daten, welche von der öffentlichen Verwaltung in Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erhoben, produziert und verarbeitet werden, sollen der Öffentlichkeit nutzenbringend zur Verfügung gestellt werden. Die OGD-Strategie sagt hierzu:

«Die öffentliche Verwaltung produziert, verarbeitet und sammelt zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben Daten in hoher Qualität. Die Publikation und Bereitstellung von Behördendaten birgt ein grosses Potenzial, das bis dato in der Schweiz nur teilweise ausgeschöpft worden ist. Ziel ist es, Behördendaten so zu publizieren, dass die Öffentlichkeit sie einfach auffinden und wiederverwenden kann. (...) Offene Behördendaten eröffnen vielfältige Möglichkeiten: Bürgerinnen und Bürger können die Handlungen von Regierung und Verwaltung auf Basis von Daten besser verstehen und nachvollziehen. Verwaltungen können bei der Produktion und Nutzung von Daten neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit nutzen. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler und Forschende können die bereits vorhandenen Daten nutzen, um neue Forschungsergebnisse zu erzielen. Konsumentinnen und Konsumenten können datengestützt bessere Entscheidungen bei der Auswahl von Produkten und Dienstleistungen treffen. Unternehmen können neue Produkte und Dienstleistungen konzipieren und tragen damit entscheidend zur Innovationsleistung eines Landes bei.»

In der Umsetzung der OGD-Strategie wird angestrebt, solche Behördendaten für Analysen, Visualisierungen und interaktive Anwendungen nutzbar zu machen. Der Begriff OGD beschreibt in erster Linie Datenbestände des öffentlichen Sektors, die von Politik und Verwaltung im Interesse der Allgemeinheit somit zur freien Nutzung, zur Weiterverbreitung und -verwendung für externe Dritte zugänglich gemacht werden sollen.

Gemäss der OGD-Strategie ist die öffentliche Verwaltung aller Staatsebenen betroffen. Die Strategie ist für die Bundesverwaltung verbindlich, soweit diese dem Weisungsrecht des Bundesrates untersteht, und «wird in den zuständigen Departementen und Bundesstellen umgesetzt». Für die weiteren Bundesstellen gilt die Strategie als Empfehlung.

Die Strategie soll als Grundlage für die Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen und Gemeinden dienen. Diese sind eingeladen, die Strategie in ihrem Bereich in Koordination mit dem Bund umzusetzen.

Für die Umsetzung wurde eine Zentrale Umsetzungsorganisation in Form des Projekts «OGD Schweiz» gebildet. Die Verantwortung dafür lag bis Ende 2014 beim Informatiksteuerungsorgan Bund (ISB) und ging per 1.1.2015 auf das Bundesarchiv (BAR) über.

Die Dezentrale Umsetzungsorganisation bilden die einzelnen Verwaltungsstellen. Sie sind für die Entscheidung und Planung der Publikation und für die Bereitstellung der offenen Behördendaten in ihren Organisationen zuständig. Sie werden von der Zentralen Projektorganisation unterstützt.

Die aktuelle Strategie des Bundes für OGD definiert konkret folgende Ziele und Massnahmen:

- Der Bund stellt der Öffentlichkeit seine für OGD geeigneten Daten in maschinenlesbaren und offenen Formaten zur freien Wiederverwendung zur Verfügung, macht mithilfe einer zentralen Infrastruktur seine Datenbestände für die Öffentlichkeit leicht auffindbar und unterstützt die Verwendung der Daten durch freie, einheitliche und verständliche Nutzungsbedingungen.
- Für die Umsetzung wurden vier Grundsätze und dreizehn Massnahmen formuliert (siehe Übersicht im Anhang 2 dieses Berichts).

Die Umsetzung von OGD wurde bis Ende 2014 via ISB / eGovernment Schweiz finanziert. Ab 2015 erfolgte die Finanzierung mit Eigenmitteln des BAR, teilweise ergänzt mit Innovationsbeiträgen seitens ISB. Die Kosten in der Zentralen Umsetzungsorganisation bewegen sich im tiefen einstelligen Millionenbereich. Die im Rahmen der Dezentralen Umsetzungsorganisation anfallenden Kosten wurden nicht erhoben, jedoch scheint der geschätzte Aufwand tief.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Der Fokus der Prüfung liegt auf der Umsetzung der OGD-Strategie auf Ebene Bund und deren heute erkennbaren Wirkung. Dabei sind primär die Verwaltungseinheiten angesprochen, welche dem Weisungsrecht des Bundesrats unterstellt sind. Für diese ist die Strategie grundsätzlich verpflichtend.

Die nachfolgenden Prüfungsfragen standen im Zentrum der Untersuchung:

1. Existiert eine umfassende Strategie für OGD?

Damit wird der Frage nachgegangen, ob die OGD-Strategie in eine umfassende Datenstrategie der Bundesverwaltung eingebettet ist. Zudem wird beurteilt, ob die rechtlichen und finanziellen Grundlagen für eine konforme Umsetzung der Strategie gegeben sind und ob die Strategie klare und messbare Zielsetzungen verfolgt.

2. Erlauben die Modalitäten eine koordinierte, effiziente und zielführende Umsetzung?

Im Rahmen dieser Fragestellung wird geprüft, ob adäquate Strukturen und Prozesse für eine bestmögliche Umsetzung gegeben sind und ob auch ausreichend Mittel/Ressourcen für die Umsetzung der Strategie zur Verfügung stehen. Es wird zudem beurteilt, ob die vorhandenen Reporting- und Monitoringsysteme eine lückenlose und zeitnahe Begleitung und Steuerung des Projektes ermöglichen.

3. Werden/wurden die anvisierten Ziele zufriedenstellend erreicht?

Die Prüfung soll aufzeigen, ob die Kosten resp. der Nutzen der Umsetzung der OGD-Strategie bekannt sind. Ferner soll der Einfluss der existierenden Gebührenmodelle beurteilt werden.

Des Weiteren soll geprüft werden, ob sich eine OGD-Kultur etablieren konnte.

Abgrenzung

Auch bei bundesnahen Betrieben gibt es Bestrebungen zur Öffnung ihrer Daten. Dort kommt in der Regel eine abgestufte Kategorisierung der Daten zum Einsatz. Bei der SBB zum Beispiel die drei Kategorien «open», «restricted» und «closed». Die SBB, Swisscom und die Post verfügen über eigene Datenportale (vgl. Kapitel 2.10). Aus Sicht der EFK ist die

Zusammenarbeit zwischen der Organisation auf Ebene Bund und den bundesnahen Betrieben nicht besonders ausgeprägt. Aus Ressourcengründen wurde auf einen Einbezug der bundesnahen Unternehmen während der Prüfungsarbeiten verzichtet.

Im Rahmen der Prüfungskonzeption wurden einzelne Beispiele der Staatsebenen Kanton und Gemeinde betrachtet. Es wurden Interviews mit ausgesuchten aktiven Akteuren durchgeführt, insbesondere mit dem Kanton und der Stadt Zürich. Die Ergebnisse wurden für die Planung der Durchführung der Prüfung einbezogen. Auf eine gemeinsame Prüfung beispielsweise mit Kantonalen Finanzkontrollen wurde verzichtet.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Hans Ulrich Wiedmer (Revisionsleitung) und Martin Koci vom 26. Februar bis 13. April 2018 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Bernhard Hamberger. Die Ergebnisse der Prüfung basieren auf den in Anhang 4 dokumentierten Methoden.

Zum Prüfungszeitpunkt ist die Verantwortung für die Führung der Zentralen Umsetzungsorganisation dem BAR zugewiesen. Seitens Generalsekretariat EDI (GS-EDI) wird geprüft, inwiefern dies auch künftig so bleiben soll. Einige Empfehlungen in diesem Bericht sind ans BAR gerichtet, beziehen sich aber auf die jeweils für die Zentrale Organisation als verantwortlich bezeichnete Verwaltungseinheit (künftig u. U. nicht mehr das BAR).

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK seitens BAR und aller befragten Verwaltungseinheiten umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 29. Mai 2018 statt. Teilgenommen haben seitens GS-EDI der Generalsekretär und der Beauftragte des EDI für Open Government Data (Offene Behörden Daten), seitens BAR der Direktor a.i., der Chef des Ressorts Informationstechnik (Auftraggeber) und der Controller / Finanzbuchhalter.

Die EFK war vertreten durch den verantwortlichen Fachbereichsleiter, den zuständigen Mandatsleiter und den Revisionsleiter.

Sie ergab Übereinstimmung in den wesentlichen Punkten.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Umsetzung von Open Government Data beim Bund

2.1 Open Government Data muss besser verankert werden

Die Thematik offener Behördendaten (OGD) und auch der weiter gefasste Begriff des Open Government (Offene Verwaltung) bewegen sich im Umfeld des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip (BGÖ, SR 152.3), welches per 1. Juli 2006 in Kraft gesetzt wurde. Die Interviews im Rahmen dieser Querschnittsprüfung zeigten, dass Transparenz als Maxime grundsätzlich anerkannt ist. Dennoch gibt es unterschiedliche Auffassungen zur Umsetzung, insbesondere, was die Relevanz und Anwendbarkeit des BGÖ für OGD betrifft. Dem BGÖ liegt das Hol-Prinzip zugrunde. Bei OGD hingegen handelt es sich um das Bring-Prinzip: Die Verwaltung stellt von sich aus und unabhängig von einer spezifischen Anfrage Daten zur öffentlichen Nutzung zur Verfügung. Dafür legt das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG, SR 172.010) eine implizite Grundlage. Inwiefern daraus bereits die gesetzliche Legitimation für die Veröffentlichung von Behördendaten abgeleitet wird, hängt von den gesetzlichen Aufgaben des Amtes und der Art der Daten ab sowie von der Auffassung, wie diese wahrzunehmen seien. Dies wird auch durch eine mehr oder weniger stark ausgeprägte Nachfrage- und Dienstleistungsorientierung der jeweiligen Verwaltungseinheiten beeinflusst. Zudem ergibt sich aus den Interessen verschiedener Anspruchsgruppen natürlicherweise ein Spannungsfeld mit dem Datenschutzgesetz (DSG, SR 235.1).

Die OGD-Strategie ist die wichtigste Grundlage für die Umsetzung von OGD. Sie ist für die Bundesverwaltung verbindlich, soweit diese dem Weisungsrecht des Bundesrates untersteht.

Im grösseren Kontext zunehmender Informatisierung, Datenorientierung und zuletzt unter dem Begriff der Digitalisierung sind mehrere Strategien relevant. 2014 wurden der OGD-Strategie die «Strategie für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz» (2012) sowie die «E-Government-Strategie Schweiz» (2012–2015) zugrunde gelegt. OGD hat zudem einen gewissen Bezug zur Bundesinformatikstrategie, auch wenn gemeinhin akzeptiert ist, dass OGD zuallererst aus einer Geschäftsperspektive und nicht aus einer technischen Perspektive betrachtet werden muss.

Alle diese Strategien wurden in der Zwischenzeit überarbeitet. Die am 20. April 2016 verabschiedete Strategie «Digitale Schweiz» (Federführung BAKOM/UVEK), welche die Strategie für eine Informationsgesellschaft ablöst, bezieht die OGD-Strategie im Aktionsfeld «Daten und digitale Inhalte» mit ein und postuliert eine nationale Dateninfrastruktur. Am 22. März 2017 hat der Bundesrat die Ziele für eine kohärente und zukunftsorientierte Datenpolitik der Schweiz definiert¹. Bis Ende 2018 soll der Bundesrat über eine Datenstrategie befinden, welche u. a. die Stammdatenverwaltung und ein entsprechendes Qualitätsmanagement in der Bundesverwaltung übergreifend regelt.

Im Rahmen der Umsetzung der OGD-Strategie wurde in einer Arbeitsgruppe die Möglichkeit eines OGD-Gesetzes geprüft, aber v. a. aus Gründen des Aufwands bzw. Ressourcenmangels verworfen. Nebst den eingangs erwähnten Grundlagen bleiben damit die

¹ <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-66068.html>; Abfrage vom 12.04.2018

geltenden Spezialgesetzgebungen bestimmend für Fragen der Datenfreigabe. Mit der Einführung eines Gesetzes hätten diese angepasst werden müssen. Die Komplexität eines solchen Vorhabens war ein weiteres Argument gegen ein OGD-Gesetz.

Auf internationaler Ebene bilden primär die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) der Europäischen Union, die am 25. Mai 2018 in Kraft tritt², sowie die PSI-Direktive, welche aktuell revidiert wird³, einen rechtlichen Bezugsrahmen für OGD.

Beurteilung

Das grundsätzliche Ziel der weiteren Öffnung von Behördendaten ist unbestritten. Zudem ist eine Strategie grundsätzlich jeder anderen vom Bundesrat verabschiedeten Weisung gleichgestellt und damit verbindlich. In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass die aktuelle OGD-Strategie nicht ausreichend ist für eine klare Verankerung des Anliegens der Öffnung von Behördendaten in der Verwaltungstätigkeit. Die Diversität der Umsetzung der OGD Strategie in den befragten Verwaltungseinheiten zeigt, dass die dort formulierten Ziele und Massnahmen noch nicht überall gleich verstanden wurden. In einem Umfeld von zunehmender Datenorientierung ist ein systematischer Abgleich mit den folgenden anderen Strategien und Massnahmen erforderlich, damit die Ziele der OGD-Strategie erreicht werden können:

- Strategie «Digitale Schweiz»
- E-Government-Strategie Schweiz
- Datenpolitik der Schweiz
- Datenstrategie (im Zusammenhang mit der Stammdatenverwaltung in der Bundesverwaltung).

Nach der nächsten Strategieperiode (2019–2023) sollte OGD nach Auffassung der EFK in eine umfassende (Daten-)Politik eingebettet sein. Damit würde die Notwendigkeit für eine eigenständige OGD-Strategie entfallen.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Generalsekretariat EDI, mit Einbezug der Generalsekretärenkonferenz langfristig einen verbindlichen, wirksamen Rahmen für offene Behördendaten zu schaffen. Dabei sollen nebst den datenbezogenen Entwicklungen beim Bund auch Aktivitäten auf anderen föderalen Ebenen berücksichtigt werden.

Stellungnahme des Generalsekretariats EDI

Die Beurteilung scheint uns korrekt und die daraus resultierende Empfehlung 1 sinnvoll. Das Anliegen wird namentlich bei der Erarbeitung der revidierten OGD-Strategie in Angriff genommen werden.

² <https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home/dokumentation/rechtliche-grundlagen/Datenschutz%20-%20International/DSGVO.html>; Abfrage vom 12.04.2018

³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/public-hearing-review-directive-reuse-public-sector-information>; Abfrage vom 12.04.2018

2.2 Zielsetzungen müssen stringenter formuliert und Fortschritte gemessen werden

Laut der in der OGD-Strategie formulierten Vision soll Innovation und wirtschaftliches Wachstum ermöglicht, Transparenz und Partizipation gefördert und die Effizienz der Verwaltung erhöht werden. Die darauffolgenden Zielsetzungen, Grundsätze und Massnahmen sind jedoch vage formuliert. In der Praxis hat sich gezeigt, dass sie in der Bundesverwaltung sehr unterschiedlich aufgefasst wurden. Erschwerend kam hinzu, dass nicht klar war, wer sich konkret in der Verwaltungseinheit mit der Thematik befassen sollte. Kandidaten dafür wären der Datenschutzbeauftragte (DSBD/O), der Öffentlichkeitsbeauftragte, der Informatiksicherheitsbeauftragte (ISBD/O), wo vorhanden der Unternehmensarchitekt (UA), oder in «daten-affinen» Organisationen spezialisierte Funktionen in der Linie. Eine Etappierung mit Zwischenzielen war im Projektplan nicht vorgesehen. Controlling und Berichterstattung an den Bundesrat erfolgen in der Strategieperiode zweimal: Ende 2016 und Mitte 2018.

Beurteilung

Der Aufforderungscharakter der OGD-Strategie 2014–2018 ist in den Verwaltungseinheiten sehr unterschiedlich angekommen. Vage Zielsetzungen und eine fehlende Etappierung sind hinderlich für eine konsequente und bundesweite Umsetzung. Die Führungsfunktion des BAR in der Umsetzung der OGD-Strategie ist nicht stark ausgeprägt. Mittelfristig scheint der eingeschlagene Weg zur Formulierung einer Folgestrategie richtig, diese muss jedoch umsetzungsorientierter formuliert und mit vorzugsweise jährlich überprüfbareren Etappenzielen umgesetzt werden.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Generalsekretariat EDI, den eingeschlagenen Weg zur mittelfristigen Sicherung bisheriger Investitionen in Open Government Data im Rahmen einer mit der GSK abgestimmten Folgestrategie fortzuführen. Dabei soll der Fokus auf die Konsolidierung und Ergänzung der Ergebnisse der Strategieperiode 2014–2018 sowie klaren, messbaren Zielsetzungen liegen. Der Einsatz eines jährlich aktualisierten Masterplans mit entsprechendem Reporting über die Zielerreichung ist zu prüfen.

Stellungnahme des Generalsekretariats EDI

Wir sind mit der Stossrichtung der Empfehlung einverstanden. Im Rahmen der knappen und nicht mit den für die Bundesinformatikstrategie zu vergleichenden eingesetzten Ressourcen hat das BAR seine Führungsfunktion bisher durchaus wahrgenommen und die Ergebnisse der bisherigen Arbeiten zu OGD sind insbesondere dank der opendata.swiss Plattform konsolidiert.

2.3 Knappe Mittel zwingen das BAR zur Priorisierung der Massnahmen

Im Rahmen der E-Government-Strategieperiode 2012–2015 figurierte das Projekt Open Government Data auf der Liste der priorisierten Vorhaben im Rahmen von E-Government Schweiz. Damit war die Finanzierung in dieser Zeit sichergestellt. Bis Ende 2014 hatte das ISB die Projektleitung inne, ab 2015 das BAR. Mit der Neuorientierung für die Periode 2016–2019 wurde dieses Vorhaben nur mehr als «E-Government-Themenbereich» geführt. Dem BAR oblag die sog. Themenführerschaft. Damit war gemäss den neuen Regeln in dieser

Periode keine projektspezifische Finanzierung vorgesehen und die Verwaltungseinheiten mussten die Umsetzung aus ihren regulären Mitteln finanzieren.

Die Folge dieser veränderten Situation war, dass für das Projekt nur knappe personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung standen. Dadurch war das BAR zur starken Priorisierung der umzusetzenden Massnahmen gezwungen. Nur eine Auswahl konnte in ausreichender Tiefe bearbeitet werden. Primär vorangetrieben wurden insbesondere technische Massnahmen, etwa die Definition von Metadaten, sowie der Aufbau einer Plattform für die Erfassung von Metadaten und des Portals `opendata.swiss` zur Publikation der Daten. Damit steht heute eine Infrastruktur zur Verfügung, welche technisch die Bereitstellung von OGD für die verschiedenen Anspruchsgruppen ermöglicht. Diese Plattform wird auch von Kantonen und Städten / Gemeinden mitgenutzt.

Einige Massnahmen mussten tiefer priorisiert werden. Daraus ergeben sich beispielsweise Lücken bei der Erhebung der Nachfrage nach Daten, der Datenfreigabeplanung und ganz generell bei der Etablierung einer Open-Data-Kultur.

Auf der Webseite von E-Government Schweiz ist im Detail ersichtlich, welche Massnahmen bearbeitet wurden⁴.

Der Bundesrat wurde Ende 2016 über den Umsetzungsstand der Strategie informiert. Eine weitere Information ist für Mitte 2018 vorgesehen.

Beurteilung

Das BAR hat in der Periode 2015–2018 wichtige Ziele erreicht: Das Portal `opendata.swiss` und weitere Infrastrukturelemente stehen bereit und können genutzt werden. Zahlreiche Massnahmen mussten zurückgestellt werden bzw. befinden sich noch in der Umsetzung. Insbesondere diese gilt es im Rahmen der Folgestrategie konsequent aufzunehmen.

2.4 In den Verwaltungseinheiten wird OGD sehr unterschiedlich umgesetzt

Die OGD-Strategie sieht eine zentrale und eine dezentrale Umsetzungsorganisation vor. Die zentrale Umsetzungsorganisation ist seit 2015 unter der Leitung des BAR. Die dezentrale Umsetzung obliegt den einzelnen Verwaltungsstellen, diese sind für die Entscheidung und Planung der Publikation und für die Bereitstellung der offenen Behördendaten in ihrem Verantwortungsbereich zuständig.

Die EFK führte im Rahmen dieser Querschnittsprüfung Interviews mit insgesamt 18 Organisationseinheiten der dezentralen Umsetzungsorganisation durch (vgl. Anhang 5). Dabei zeigte sich, dass das Anliegen der OGD-Strategie sehr unterschiedlich umgesetzt wird.

Erfassung der Daten bzw. Metadaten

Nach einer ersten Dateninventarisierung 2013 führte das BAR 2017 eine weitere Erhebung durch. Ziel war die Erfassung der wichtigsten Angaben (Metadaten) zu Datensätzen, welche Kandidaten für eine Publikation im Sinne von OGD wären. Die Rückmeldungen zeigen eine weite Spanne. Es gibt Ämter, die sich bereits seit Langem als Teil ihres Kerngeschäfts mit Daten und deren Veröffentlichung befassen. Andere lieferten zwar bei der Inventarisierung

⁴ <https://www.egovernment.ch/de/umsetzung/e-government-schweiz-2008-2015/open-government-data-schweiz/>; Abfrage vom 12.04.2018.

Angaben zu ihren Daten, verzichteten aber auf Arbeiten zu deren Bereitstellung. Es gibt auch einige Ämter, welche unter Verweis auf spezialgesetzliche Regelungen eine Erfassung ihrer Metadaten ablehnten.

Der Nutzen des zentralen Distributionskanals opendata.swiss müsste besser kommuniziert werden

Alle Verwaltungseinheiten verfügen im Grundsatz bereits über eigene Kanäle für Publikation und Vertrieb ihrer Informationen und Daten. Dies ist in der Regel der Webauftritt der Verwaltungseinheit. Vereinzelt gibt es auch spezialisierte Datenportale oder Data Warehouses. Letztere werden in der Regel für interne Zwecke aufgebaut und betrieben. Darüber hinaus ist eine zentrale Plattform für die Publikation der Metadaten erforderlich und mit opendata.swiss realisiert. In vielen Fällen wird jedoch deren Zusatznutzen nicht erkannt. Ein solcher Nutzen könnte in der Vereinheitlichung der Dokumentation, einer verbesserten zentralen Auffindbarkeit und einem zusätzlichen Qualitätssicherungsschritt sowie idealerweise einer Unterstützung bei der Übersetzung der Datenbeschreibungen bestehen. Einiges davon wird beim Geoportal des Bundes⁵ bereits erfolgreich praktiziert. Die Beschreibungen der Datensätze liegen dort in den vier Landessprachen und auf Englisch vor.

Im Rahmen der Umsetzung der OGD-Strategie hat das BAR solche Nutzeneffekte bisher noch kaum kommuniziert.

Die Verwaltungseinheiten setzen OGD pragmatisch um

Im Rahmen der bisherigen Strategieumsetzung wurden in den Verwaltungseinheiten kaum zusätzliche Prozesse oder Weisungen für OGD definiert. Auf Basis der Gegebenheiten des Amtes wurden OGD-Anforderungen in der Regel pragmatisch umgesetzt.

Der Aufwand/Finanzbedarf für die OGD-Umsetzung in den Einheiten ist unklar

In Kap. 2.3 wurde die Finanzierung der zentralen Umsetzung beleuchtet. Für die dezentrale Umsetzung wurden im Rahmen der Projektorganisation ebenfalls keine zusätzlichen Mittel bereitgestellt. Die Verwaltungseinheiten mussten die Umsetzung aus ihren regulären Mitteln finanzieren. Deshalb wurde die Umsetzung der Vorgaben der Strategie in vielen Verwaltungseinheiten mit möglichst kleinem Aufwand angegangen. Soweit im Rahmen dieser Prüfung feststellbar, lagen Investitionen, die spezifisch für OGD getätigt wurden, auf bescheidenem Niveau.

Spezialgesetzliche Regelungen beeinflussen die OGD-Umsetzung

Nebst den OGD-Zielen müssen die Verwaltungsstellen zahlreiche spezialgesetzliche Regelungen beachten. Diese können die OGD-Umsetzung fördern wie beispielsweise beim Umweltschutzgesetz (USG, SR 814.01), welches in Art. 10e Abs. 4 postuliert: «Die Umweltinformationen sind wenn möglich als offene digitale Datensätze zur Verfügung zu stellen.»

In anderen Fällen behindert oder verunmöglicht die Gesetzgebung die Freigabe als offene Daten, etwa wenn es sich um schützenswerte Daten handelt oder die Erhebung von Gebühren gefordert wird. Letzteres betrifft das Bundesgesetz über die Meteorologie und Klimatologie (MetG, SR 429.1), das Geoinformationsgesetz (GeoIG, SR 510.62) und das Bundesstatistikgesetz (BStatG, SR 431.01). Auf die Thematik der Gebühren wird im folgenden Kapitel 2.5 näher eingegangen. Als weitere Hinderungsgründe werden spezifische Anforderungen des Daten- und Persönlichkeitsschutzes angeführt.

⁵ <https://www.geo.admin.ch/>; Abfrage vom 12.04.2018

Beurteilung

Die EFK beurteilt die Umsetzung von OGD in den Verwaltungseinheiten als pragmatisch und zweckmässig. An sich verfügen alle bereits über gewisse Kanäle zur Verbreitung ihrer Informationen und Daten, mindestens mit dem Webauftritt, teilweise auch mit Spezialportalen. Dennoch ist bei der OGD-Umsetzung eine grosse Diversität feststellbar. Die Vorteile eines gemeinsamen Portals, auch bei Aufrechterhaltung der dezentralen Angebote, wurden nicht genügend kommuniziert. Dem sollte gemäss Empfehlung 3 (unten) künftig besser Rechnung getragen werden. Bisher wurde kein minimaler Grad an OGD-Fähigkeit für die ganze Bundesverwaltung erreicht. Eine der Ursachen liegt in den knappen vorhandenen Mitteln, welche u. a. eine stärkere Führung und Unterstützung seitens BAR erschwerten, eine andere in den heutigen spezialgesetzlichen Regelungen und deren teils defensiver Interpretation durch die Verwaltungsführung.

Eine der Schwierigkeiten bei der Inventarisierung war einerseits die Tatsache, dass nicht ausreichend erklärt oder verstanden wurde, welche Daten(-sätze) erfasst werden sollten. Im Rahmen der Umsetzung der Empfehlung 2 ist dies zu berücksichtigen. Andererseits war nicht klar, welche personellen und finanziellen Ressourcen für die OGD-Umsetzung erforderlich sind. Dies soll bei der Umsetzung der Empfehlung 4 (unten) aufgenommen werden.

2.5 Unterschiedliche Regelungen der Gebühren komplizieren OGD

OGD im reinen Wortsinn beschränkt sich auf Daten, die gewissen Prinzipien genügen. Beispielsweise sollten diese lizenz- und kostenfrei sein. Damit ergibt sich eine Abgrenzung gegenüber Daten, welche auf Basis von gesetzlichen Bestimmungen heute nur gegen Gebühr erhältlich sind. Ämter, welche eine solche Gesetzesgrundlage haben, müssen somit grundsätzlich zwei Kanäle betreiben: einen für die Freigabe offener Daten und einen zweiten für die Abgabe von kostenpflichtigen Daten unter Erhebung von Gebühren. Ähnlich verhält es sich mit anderen Einschränkungen. Die SBB AG hat mit ihrem Datenportal einen anderen Ansatz gewählt: Es gibt ein einziges Portal für alle Daten und Anfragen, <http://data.sbb.ch>, und eine einzige Kontaktadresse, data@sbb.ch. Die Anfrage wird dann entsprechend den Regeln der Daten-Kategorien «open», «restricted» und «closed» behandelt.

Die Thematik der Gebühren wurde in der zentralen Projektorganisation nicht angegangen. Betroffene Verwaltungseinheiten mussten diese Herausforderungen individuell angehen.

Im Fall von MeteoSchweiz wurde zweimal auf parlamentarischer Ebene die vollständige Gebührenbefreiung vorgeschlagen, dies gestützt auf Studien über den zu erwartenden Nutzen (vgl. Kap. 2.7), andererseits aufgrund internationaler Trends. Der erste Anlauf scheiterte am Widerstand gegen eine neue Rechtsform, der zweite fiel Sparbemühungen zum Opfer. Dies, obwohl die Gebühreneinnahmen lediglich einen Bruchteil des Amtsbudgets ausmachen.

Swisstopo wird im Rahmen der Vorbereitung des Budgets 2019 die vollständige Gebührenbefreiung anstreben.

Das BFS muss seine Gebührenverordnung (GebVO St, SR 431.09) aus dem Jahr 2003 demnächst anpassen.

Beurteilung

Auch in der Gebührenfrage sind gegenwärtig spezialgesetzliche Regelungen massgebend. Obwohl die OGD-Strategie eine entsprechende Massnahme (M5 Überprüfung der Gebührenpolitik) vorsah, gibt es aktuell keine Bestrebungen, eine Basis für die Vereinheitlichung

zu schaffen. Betroffene Organisationseinheiten sind mit dem Zielkonflikt konfrontiert zwischen den Forderungen nach Datenfreigabe einerseits und Erhebung von Gebühren andererseits, obwohl entsprechende Einnahmen einen relativ geringen Anteil des Amtsbudgets ausmachen⁶. Damit wird die weitere Ausbreitung von OGD nicht gefördert. In der Folgestrategie sollen entsprechende Massnahmen aufgenommen werden (vgl. Empfehlung 2).

2.6 Die Umsetzung von OGD im internationalen Vergleich

Es existieren zahlreiche Studien und Rankingsysteme (Index) zur Rangierung von Ländern im OGD-Kontext. Diese Vergleichsstudien haben zum Ziel, förderliche Faktoren für OGD zu identifizieren und potenzielle Wirkungen zu ermitteln. Auf deren Basis können die Länder spezifische Schwerpunkte für die Weiterentwicklung setzen. Die vom BAR in Auftrag gegebene Studie «Strategischer Bericht OGD International» (BFH 2017) zeigt, dass sich die Schweiz in den verschiedenen Benchmark-Indizes zumeist im (vorderen) Mittelfeld positioniert. Je nach Rankingsystem zeigt sich eine unterschiedliche Entwicklung für die Schweiz: Während sie bei gewissen Rankings Plätze verliert, gewinnt sie bei anderen. Die unterschiedliche Maturität der Länder wird gemäss den Autoren auf eine Vielzahl von Einflussfaktoren zurückgeführt: Einsatz finanzieller Mittel, Rechtsgrundlagen, IKT-Infrastrukturen und -Architekturen, offene Kultur der Behörden/Offenheit gegenüber OGD, politischer Einfluss etc.

Im EU-Raum basiert OGD u. a. auf der Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (PSI-Richtlinie). Die PSI-Richtlinie hat zum Ziel, die unterschiedlichen nationalen Bestimmungen für die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors in allen Mitgliedstaaten weitgehend anzugleichen. Durch mehr Rechtssicherheit für den Einzelnen und gleiche Bedingungen für alle Akteure auf dem europäischen Markt sollen unionsweite Informationsdienstleistungen erleichtert und ein einheitlicher Informationsmarkt gefördert werden. Die Richtlinie wurde letztmals 2013 revidiert. Die wichtigste Änderung liegt darin, dass es nunmehr den Mitgliedstaaten bzw. den öffentlichen Stellen nicht mehr freigestellt ist, ob Informationen des öffentlichen Sektors zur Weiterverwendung zur Verfügung gestellt werden. Den Mitgliedstaaten wird eine eindeutige Verpflichtung auferlegt, alle Informationen, die nach den nationalen Bestimmungen zugänglich sind und unter den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, auch für die Weiterverwendung bereitzustellen. Die PSI-Richtlinie schreibt somit eine zwingende Umsetzung in nationales Recht der EU-Mitgliedstaaten vor. Die Schweiz kennt kein solche verbindliche Rechtsgrundlage (ausser bei gewissen Rahmenabkommen mit der EU im Bereich Umwelt), ein eigenes OGD-Gesetz für die Schweiz bzw. den Bund wurde bislang abgelehnt.

Beurteilung

Die Aussagekraft von internationalen Rankingsystemen ist mit Vorsicht zu geniessen, da diese auf einem unterschiedlichen Set von Indikatoren und Erhebungsmethoden beruhen. Die unterschiedliche Operationalisierung von Untersuchungsdimensionen für die Berechnung der jeweiligen Rankings lässt keine klaren Schlüsse zu, wo sich die Schweiz im internationalen Vergleich tatsächlich positioniert. Die EFK ist der Ansicht, dass es zielführender wäre, den Nutzen von OGD innerhalb der Schweiz regelmässig über einen längeren Zeitraum zu erheben.

⁶ Laut der Studie «Geoinformationsmarkt Schweiz» (siehe Kap. 0 unten) können Bund und Kantone mit den Gebühreneinnahmen nur rund 5 bis 10 % der Kosten decken.

2.7 Die Wirtschaftlichkeit von OGD wurde bisher nicht umfassend erhoben

Zu Beginn der Bestrebungen zur Öffnung von Behördendaten wurde ein grosses volkswirtschaftliches Nutzenpotenzial prognostiziert⁷. Der Nachweis hinkt allerdings den Erwartungen hinterher. Das Nutzenpotenzial wird bislang von verschiedenen Verwaltungseinheiten angezweifelt. In der Folge stehen die Verwaltungseinheiten vor der Frage, ob bisherige oder allfällige weitere Aufwendungen in einem vernünftigen Verhältnis zum erzielbaren Nutzen stehen.

Die Universität Bern veröffentlichte 2015 eine im Auftrag des BAR erstellte Studie mit dem Titel «Ein Impact Monitoring Framework für Open Government Data am Beispiel von OGD Schweiz». Die Studie versteht sich als theoretischer Rahmen und normatives Modell zur Ermittlung von Kosten und Nutzen (Wirtschaftlichkeit) von OGD. Die Studie zeigt aber auch auf, dass insbesondere die Quantifizierung von Nutzen mit grossen Herausforderungen verbunden ist und bereits im Zuge der Einführung von OGD entsprechende Datenerhebungen bedingen würde.

Auch im Bereich der verwaltungsinternen Effizienzgewinne sind bis heute kaum positive Effekte ersichtlich. In der Regel wurde OGD als separate, zusätzliche Aufgabe betrachtet, losgelöst von den bestehenden Aufgaben des Amtes. Eine starke Integration in bereits bestehendes Datenmanagement ist vor allem bei «daten-affinen» Ämtern feststellbar, ist aber ansonsten eher die Ausnahme.

Im Rahmen der bisherigen Umsetzung von OGD beim Bund wurde v. a. auf der Angebotsseite gearbeitet. Über die spezifische Nachfrage nach offenen Behördendaten ist noch wenig bekannt. Es wurde keine systematische Bedarfsevaluation oder «Marktbearbeitung» durchgeführt. Das BAR rief 2016 den «Runden Tisch Datenpublikation» ins Leben. 2016 wurden zwei und 2017 eine halbtägige Veranstaltung zu je einem spezifischen Thema durchgeführt. Nach der Initialsitzung im Juni 2016 folgte im Oktober 2016 eine Veranstaltung zum Thema «Lebensmitteldaten» und im Juni 2017 eine weitere zum Thema «Smart City». 2018 ist zum Zeitpunkt der Prüfung kein weiterer solcher Anlass geplant.

Exkurs: Der Nutzen von Wetter- und Klimadaten

Gemäss einer Studie aus dem Jahr 2011⁸ beträgt der quantifizierbare volkswirtschaftliche Nutzen der Meteorologie in den Wirtschaftsbereichen Verkehr und Energie mindestens 93 bis 113 Mio. CHF pro Jahr. Dieser Nutzen fällt in folgenden Bereichen an:

- Strassenverkehr 71 %
- Aviatik 19.5 %
- Elektrizitätswirtschaft 9.2 %
- Schienenverkehr 0.3 %

Der tatsächliche Nutzen ist höher, da weitere Wirtschaftsbereiche und die individuelle Verwendung meteorologischer Informationen nicht berücksichtigt wurden. Zudem konnten aufgrund fehlender Datengrundlagen vermiedene Schadens- und Unfallkosten sowie die Senkung von Reisezeitkosten nicht quantifiziert werden.

⁷ Wirtschaftliche Auswirkungen von Open Government Data, Adelheid Bürgi-Schmelz, 12.8.2013, https://www.egovernment.ch/index.php/download_file/force/347/3337/; Abfrage vom 12.04.2018

⁸ «Der volkswirtschaftliche Nutzen von Meteorologie in der Schweiz - Verkehr und Energie», MeteoSchweiz / econcept, 30. August 2011

Exkurs: Der Nutzen von Geoinformation und Karten

Nach 2008 wurde 2016 erneut eine Studie zum Geoinformationsmarkt Schweiz⁹ durchgeführt. Dabei wurde festgestellt, dass das Volumen des privaten Geoinformationsmarktes in der Schweiz mittlerweile auf 800 Mio. Franken angestiegen ist. Während sich bei der Kartografie und Vermessung eine Marktsättigung abzeichnet, steigen die Umsätze in der Navigation und Logistik weiter.

Geoportale des Bundes und von Kantonen, Regionen und Gemeinden werden heute von der Wirtschaft, der Verwaltung und Privatpersonen sehr rege benutzt und werden als selbstverständlich angesehen.

Beurteilung

Insgesamt gesehen ergibt sich bei der Zielerreichung eine eher durchgezogene Bilanz. Mit den knappen verfügbaren Mitteln (bisher) wurde in einzelnen Bereichen Wirkung erzielt. Verbesserungsfähig ist indes das Ergebnis, wenn man die gesamte Bundesverwaltung betrachtet.

Gute Umsetzungsbeispiele finden sich etwa bei Daten über Hilfsgelder (DEZA: IATI als internationaler Standard), bei Wetterdaten und bei Geodaten (geo.admin.ch, ca. 700 Datensätze). Diese könnten besser bekannt gemacht werden und damit befruchtend wirken und bei den Bestrebungen zur Erhöhung des Nutzens hilfreich sein.

Verglichen mit dem Aufwand, der angebotsseitig getrieben wurde, besteht ein erhebliches Manko bei der Bearbeitung der Frage, welche Daten überhaupt nachgefragt werden und Nutzen stiften könnten. Es ist noch nicht erwiesen, dass der «Runde Tisch Datenpublikation» das geeignete Instrument für diese Herausforderung ist, resp. ob dieses bekannt genug ist. Aus Sicht der EFK wäre auch die engere Zusammenarbeit mit Hochschulen und mit der diese umgebenden Start-up-Szene anzustreben.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesarchiv, künftig Nutzeneffekte stärker anzustreben, die Nutzenmessung in der Strategie und der Strategieumsetzung stärker zu verankern und den Dialog mit der Nutzerseite zu verstärken.

Stellungnahme des Bundesarchivs

Mit der Empfehlung grundsätzlich einverstanden, wobei der Schwerpunkt im verstärkten Dialog mit den potenziellen, verwaltungsinternen und -externen Nutzern liegen wird. Ökonomische Studien zum Nutzen von OGD werden lediglich punktuell gemacht werden können.

2.8 Verbindlichkeit und Ressourcierung von OGD sind zu regeln

Die OGD-Strategie 2014–2018 wurde erarbeitet und vom Bundesrat in Kraft gesetzt, ohne dass die Frage der Finanzierung und des Mitteleinsatzes geklärt wurde. Weder für die zentrale noch für die dezentrale Umsetzungsorganisation wurde geprüft, welche Voraussetzungen gegeben sein müssten für eine effektive, effiziente und wirksame Umsetzung.

⁹ «Geoinformationsmarkt Schweiz – Marktanalyse und Wirtschaftsmonitoring», swisstopo / INFRAS, 1. Juni 2016, <https://www.infras.ch/de/projekte/wirtschaftliche-bedeutung-von-geoinformationen-steigt/>; Abfrage vom 12.04.2018

Beurteilung

Das bisherige Vorgehen bei der Umsetzung von OGD kann als kosteneffizient charakterisiert werden. Demgegenüber steht allerdings das Risiko, dass wesentliche Entwicklungen nicht adäquat unterstützt werden. Ausbleibende Ergebnisse verstärken die mangelnde Bereitschaft für Investitionen (negative Rückkopplung).

Im Blick auf die nächste Strategieperiode sollte daher bewusst auf eine angemessene Finanzierung und klare Modalitäten bzgl. Ressourcen und Aufwand geachtet werden, zusammen mit anderen Massnahmen wie in den Kap. 2.1 und 2.2 ausgeführt. Eine Ausrichtung mit weiteren Aktivitäten sollte angestrebt werden, beispielsweise im Bereich der Stammdatenverwaltung, des Data Warehousing, der Architektur- und Sicherheitskonformität oder der Digitalen Transformation.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Generalsekretariat EDI, zusammen mit der Generalsekretärenkonferenz die Verbindlichkeit und Ressourcierung für die nächste Strategieperiode sicherzustellen.

Stellungnahme des Generalsekretariats EDI

Mit der Empfehlung grundsätzlich einverstanden. Die Empfehlung wird umgesetzt.

2.9 Die Etablierung der Kultur muss stärker beachtet werden

Die OGD-Strategie führt als Massnahmen zur Etablierung einer Open-Data-Kultur u. a. folgende Massnahmen an:

M11 Dialog mit den OGD-Anwendern

M12 Bekanntmachung des Datenangebots in der Öffentlichkeit

M13 Evaluation der Wirkung von OGD

Auch die folgende Massnahme könnte hier eingegliedert werden:

M10 Erarbeitung eines OGD-Kooperationsmodells

Wie bereits in Kap. 2.3 geschildert, wurde in den letzten Jahren die Priorität auf die Umsetzung fachlicher und technischer Massnahmen gelegt. Die unterschiedlichen Auffassungen der Strategie in verschiedenen Verwaltungseinheiten illustrieren das Manko bei den Massnahmen im Bereich der Open-Data-Kultur. Dazu gehört auch die Bewusstseinsbildung für Grundlagen, Chancen und Risiken rund um die Öffnung von Behördendaten.

Beurteilung

Der Rückstand beim Aufbau einer Open-Data-Kultur schwächt den Nutzen der anderen bestehenden Pfeiler der Umsetzung. Eine höhere Priorisierung dieser Aufgabe sollte auch der besseren In-Wert-Setzung der fachlichen und technischen Vorinvestitionen wie auch der Vernetzung mit anderen Handlungssträngen, etwa bei der Digitalen Transformation, dienen.

In der nächsten Strategieperiode müssen entsprechende Massnahmen systematisch geplant und deren Wirksamkeit gemessen werden.

Die Beratung der Verwaltungseinheiten der dezentralen Umsetzungsorganisation ist essenziell, insbesondere zugunsten von solchen mit starken datenschutz-/personenschutzrechtlichen Vorgaben.

Empfehlung 5 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem Bundesarchiv, spezifische Massnahmen für die bessere Etablierung einer Open-Data-Kultur systematisch zu planen.

Stellungnahme des Bundesarchivs

Mit der Empfehlung grundsätzlich einverstanden. Die Empfehlung wird umgesetzt.

2.10 Bei der Umsetzung sollen Synergiepotenziale genutzt werden

Infrastrukturen

Wie bereits erwähnt bestand eine der Hauptmassnahmen im Aufbau der technischen Infrastruktur, insbesondere des Metadatenportals opendata.swiss. Für die Distribution der Daten mussten die Verwaltungseinheiten teilweise eigene Server beschaffen, damit die Performance des zentralen Servers nicht beeinträchtigt wird.

Unter Linked Data¹⁰ (bzw. Linked Open Data) werden Daten verstanden, welche eindeutig identifiziert sind und damit verlinkt werden können. Vom SECO wurde im Rahmen eines Pilots das Projekt LINDAS (Linked Data Service¹¹) durchgeführt, um eine Infrastruktur zur Bereitstellung von Linked Data aufzubauen. Das Resultat wurde vom BAR übernommen und wird in Zusammenarbeit mit dem BAFU und mit finanzieller Beteiligung des SECO unter dem Namen Linked Data Platform weiterentwickelt. Das Bundesamt für Landestopographie (swisstopo) baut ebenfalls eine Linked Data Infrastruktur für raumbezogene Daten (Geoinformation) auf.

opendata.swiss ist nur eines von vielen Metadatenportalen. Seit mehr als zehn Jahren ist geocat.ch für geografische Datensätze in Betrieb. Die Daten von geocat.ch werden von opendata.swiss übernommen («harvesting») und erscheinen ebenfalls im Katalog, analog zu Bibliotheksverbunden. Weitere Portale bestehen bei der SBB (data.sbb.ch), bei der Post (<https://www.post.ch/open-data>) und bei Swisscom (opendata.swisscom.com), zudem bei der Stadt Zürich (data.stadt-zuerich.ch). International ist v. a. das Datenportal der EU (data.europa.eu) zu nennen, zudem verfügen Staaten, Länder und Städte / Gemeinden über Datenportale, welche teils miteinander vernetzt sind.

Im von der OGD-Strategie direkt adressierten Zuständigkeitsbereich des Bundes gibt es aktuell keine Übersicht der vorhandenen Lösungen und Portale mit deren Zusammenwirken.

Zwischen dem BAR und bundesnahen Unternehmen, wie beispielsweise der SBB, bestehen zwar auf fachlicher Ebene personelle Verbindungen, jedoch fehlen strategische und formell vereinbarte Formen der Zusammenarbeit.

Operatives Daten- und Prozessmanagement

Die Thematik OGD tangiert verschiedene Anforderungen an die Datenhaltung und -bearbeitung. Mit der Metapher des Eisbergs gesprochen kann man sichtbare offene Daten als die Spitze des Eisbergs bezeichnen. Der Teil unter der Oberfläche ist jedoch erheblich grösser. Damit ist auch bereits erkennbar, dass OGD-Bestrebungen idealerweise mit anderen Managementprozessen verzahnt werden. In den verschiedenen Verwaltungseinheiten ist dies sehr unterschiedlich ausgeprägt. Folgende Rollen können grundsätzlich involviert sein:

¹⁰ https://en.wikipedia.org/wiki/Linked_data; Abfrage vom 12.04.2018

¹¹ https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Standortfoerderung/KMU-Politik/E-Economy_E-Government/E-Government/Linked-Data-Service-LINDAS.html; Abfrage vom 12.04.2018

- Dateneigentümer/in
- Informatiksicherheitsbeauftragte/r (ISBD/ISBO)
- Datenschutzberater/in (DSB)
- Öffentlichkeitsberater/in
- Unternehmensarchitekt/in (UA)
- GEVER-Verantwortliche/r.

Diese Rollen erfüllen Funktionen der Linienorganisation. Ihre Aufgaben können hinsichtlich OGD ergänzt werden. Aber auch im Rahmen einer Projektorganisation kann das OGD-Anliegen verankert werden. Beispielsweise kann im Rahmen von Sicherheits- und Architektur-Konformitätsprüfungen eruiert werden, ob Daten oder Teile davon im Sinne von OGD auch nach aussen nutzbar gemacht werden können, wie es etwa im Departement WBF praktiziert wird.

Konzeptuelle Grundlagen

Die föderale und wenig koordinierte Umsetzung der OGD-Strategie spiegelt sich bei der Bereitstellung von (Meta-)Daten auf dem Portal in der Vielfalt der Daten (Formate, Metadaten, Sprache/n, Nutzungsbedingungen) wider. Damit geht das Risiko einer unsystematischen Ansammlung von Datensätzen einher und damit auch einer sehr unterschiedlichen Datenqualität und verminderten Nutzbarkeit. Dies ist insbesondere der Fall, wenn unterschiedliche Datenproduzenten zu demselben Thema Datensätze mit unterschiedlichen Modellen und ohne vorgängige Harmonisierung von Attributnamen, -typen etc. veröffentlichen.

Das BAR hat diese Herausforderung erkannt und erarbeitet das Konzept von «Domain Championships». Damit soll eine Organisation in einem bestimmten thematischen Feld die fachliche Harmonisierung von Datenmodellen angehen.

Beurteilung

Der Aufbau einer Infrastruktur für offene Behördendaten hat viele Parallelen zum Aufbau der Bundes- und Nationalen Geodaten-Infrastruktur. Für deren Aufbau war swisstopo federführend (vgl. Informationen über geo.admin.ch in Kap. 2.4). Damit ist latent ein grosses Potenzial für Synergieeffekte vorhanden, v. a. auf konzeptueller Ebene. Dieses wurde bisher primär auf technischer Ebene ausgeschöpft, u. a. mit der Vernetzung des Geografischen Metadatenkatalogs www.geocat.ch mit dem allgemeinen Katalog opendata.swiss.

Die von BAR, BAFU und SECO aufgebaute Linked Data Platform sollte auch für andere Ämter nutzbar sein. Deren Bedürfnisse sollten rechtzeitig antizipiert und einbezogen werden. Zudem ist zu prüfen, ob sich die Zusammenarbeit auf weitere Aspekte ausdehnen lässt.

Dem Konzept des «Domain Championships» entspricht die Bildung von Fachinformationsgemeinschaften im Zuge der Umsetzung des Geoinformationsgesetzes (GeoIG). Dabei wurden verschiedene Hilfsmittel entwickelt, beispielsweise auf konzeptueller Ebene die «Empfehlungen zum Vorgehen bei der Harmonisierung von Geobasisdaten in Fachinformationsgemeinschaften»¹². Ein entsprechender Ansatz fehlt bisher bei der OGD-Umsetzung, das Problembewusstsein für diese Thematik ist noch nicht überall vorhanden.

¹² https://www.geo.admin.ch/content/geo-internet/de/geo-information-switzerland/geobasedata-harmonization/geodata-models/_jcr_content/contentPar/tabs/items/hilfsmittel_f_r_die_/tabPar/downloadlist_1910936018/download-items/179_1461237082313.download/empfehlungenfig20081014de.pdf; Abfrage vom 12.04.2018

Empfehlung 6 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem Bundesarchiv, bei den weiteren Umsetzungsmassnahmen Synergiepotenziale bei konzeptuellen Grundlagen und Infrastrukturen sowie im operativen Daten- und Prozessmanagement zu suchen, insbesondere mit erfahrenen Akteuren (etwa SBB und swisstopo), und zusammen mit der dezentralen Umsetzungsorganisation konsequent auszuschöpfen.

Stellungnahme des Bundesarchivs

Mit der Empfehlung grundsätzlich einverstanden. Die Empfehlung wird umgesetzt.

Metadatenportal opendata.swiss

Das Metadatenportal opendata.swiss wurde im Rahmen der EFK-Prüfung nicht umfassend untersucht. Im Rahmen der Benutzung sind jedoch die folgenden spezifischen Schwachstellen hinsichtlich der Benutzerfreundlichkeit erkannt worden.

Die Mehrsprachigkeit und Umlaute werden von der Suchmaschine nicht unterstützt. Um sicher zu sein, dass man alle möglichen Treffer findet, muss der Benutzer in den einzelnen Sprachen selber mit entsprechenden Begriffen suchen und Umlaute ausschreiben (z. B. Laerm statt Lärm).

Das Portal vermittelt den Eindruck, dass es nach einer «single search box»-Metapher konzipiert ist, analog zu Suchmaschinen, welche Begriffe entgegennehmen und dann verschiedene Resultattypen liefern: Dokumente, Bilder, Videos, News etc. Auch die Suche bspw. auf dem Geoportal des Bundes <http://map.geo.admin.ch> ist so konzipiert: Man kann Text eingeben für Ortsnamen, Koordinaten, Datensätze etc. und erhält die entsprechenden Treffer. Wenn man, ausgehend von dieser Benutzererfahrung, auf opendata.swiss sucht, kann man leicht den Eindruck bekommen, dass gewisse Resultate nicht vorhanden seien. Auf der Hauptseite ist die Suche eingeschränkt auf Datensätze, sucht man jedoch nach Organisationen oder Anwendungen muss auf entsprechende Unterseiten gewechselt werden.

Bisher wurde keine systematische Prüfung der Behindertentauglichkeit oder der Usability durchgeführt. Eine solche wäre eine verlässliche Quelle für die Priorisierung von Änderungsvorschlägen und Weiterentwicklungen.

Beurteilung

Das Portal hat eine hohe Sichtbarkeit und deshalb einen grossen Einfluss auf die Nutzengenerierung. Im Rahmen der durchgeführten Interviews wurden einige Hinweise auf mögliche Verbesserungen gegeben. Eine systematische Optimierung mit Einbezug der Datenanbieter und der an Daten interessierten Nutzer erscheint wichtig.

Empfehlung 7 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem Bundesarchiv die systematische Erhebung der Benutzerzufriedenheit sowie die Durchführung einer Prüfung des Portals auf Usability und Behindertentauglichkeit.

Stellungnahme des Bundesarchivs

Mit Empfehlung grundsätzlich einverstanden. Die Empfehlung wird umgesetzt.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse

Gesetzestexte

Bundesverfassung, SR 101

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG), SR 172.010

Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 17. Dezember 2004 (Stand am 19. August 2014), SR 152.3

Bundesgesetz über die Archivierung (Archivierungsgesetz, BGA) vom 26. Juni 1998 (Stand am 1. Mai 2013), SR 152.1

Verordnung zum Bundesgesetz über die Archivierung (Archivierungsverordnung, VBGA) vom 8. September 1999 (Stand am 1. Januar 2017), SR 152.11

Allgemeine Gebührenverordnung (AllgGebV) vom 8. September 2004 (Stand am 1. Januar 2013), SR 172.041.1

Bundesgesetz über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz, URG) vom 9. Oktober 1992 (Stand am 1. Januar 2017), SR 231.1

Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000 (Stand am 1. Januar 2012), SR 830.1

Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über Geoinformation (GeoIG), SR 51 0.62

Geoinformationsverordnung vom 21. Mai 2008 (GeoIV), SR 510.620.

Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (VG; SR 170.32

Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) vom 19. Juni 1992 (Stand am 1. Januar 2014), SR 235.1

Verordnung zum Bundesgesetz über den Datenschutz (VDSDG) vom 14. Juni 1993, SR 235.11

Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen für statistische Dienstleistungen von Verwaltungseinheiten des Bundes (GebVO St) vom 25. Juni 2003 (Stand am 1. April 2011), SR 431.09

Diverse kantonale Erlasse

Parlamentarische Vorstösse

17.4246 – Fortsetzung der Open-Government-Data-Strategie ab 2019. Motion.
Eingereicht von Riklin Kathy

17.4192 – Open Data. Bestandsaufnahme der Datenfreigabe durch die Bundesverwaltung. Postulat. Eingereicht von Béglé Claude

16.4147 – Meteo Schweiz. Konzentration auf Kernaufgaben. Service public stärken. Motion. Eingereicht von Grossen Jürg

16.3119 – Open Hardware, Open Software, Open Source, Open Data. Motion.
Eingereicht von Pardini Corrado

14.4194 – Big Data. Potenzial und Entwicklungsperspektiven der Datenwirtschaft in der Schweiz. Interpellation. Eingereicht von Graf-Litscher Edith

13.3577 – Freigabe von öffentlichen Finanzzahlen als Open Government Data. Postulat.
Eingereicht von Graf-Litscher Edith

11.3902 – Masterplan für Open Government Data. Postulat. Eingereicht von Ricklin Kathy

11.5040 – Potenzial von Open Government Data in der Schweiz. Frage. Eingereicht von Graf-Litscher Edith

11.5039 – Aktueller Stand von Open Government Data in der Schweiz. Frage. Eingereicht von Graf-Litscher Edith

Botschaften des Bundesrates

12.034 – Botschaft zur Totalrevision des Meteorologieggesetzes (MetG) vom 2. März 2012, BBl 2012, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20120034>; Abfrage vom 12.04.2018

Bericht «Open Government Data als strategischer Schwerpunkt im E-Government»¹³,
Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Wasserfallen 11.3884 vom 29.09.2011, 13.09.2013

Bundesratsbeschluss «Open Government Data-Strategie Schweiz 2014–2018» vom 16.04.2014

Informationsnotiz «Stand der Umsetzung der OGD-Strategie» an den Bundesrat, 14.12.2015

¹³ https://www.egovernment.ch/index.php/download_file/force/345/3337/; Abfrage vom 12.04.2018

Anhang 2: Die Grundsätze und Massnahmen der OGD-Strategie

Gemäss Kap. 6.1 beruht die Umsetzung der OGD-Strategie Schweiz auf den folgenden Grundsätzen:

G1 OGD als Handlungsmaxime

G2 Offene und wiederverwendbare Behördendaten

G3 Leicht zugängliche Behördendaten

G4 Kooperation mit den OGD-Anwenderinnen und -Anwendern als Voraussetzung

Gemäss Kap. 6.2 werden in Zusammenarbeit mit den betroffenen Verwaltungsstellen und den OGD-Anwenderinnen und -Anwendern die folgenden Massnahmen umgesetzt:

Freigabe der Behördendaten

M1 Überprüfung und Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen

M2 Datenfreigabeprozess

M3 Datenfreigabeplanung

M4 Inventarisierung der Datenbestände des Bundes

M5 Überprüfung der Gebührenpolitik

Koordinierte Publikation und Bereitstellung der Behördendaten

M6 Aufbau des OGD-Portals

M7 Bereitstellung von Hilfsmitteln und Instrumenten für die Datenpublikation und -bereitstellung

M8 Auswahl und Definition der OGD-Standards

M9 Erarbeitung einheitlicher Nutzungsbedingungen

M10 Erarbeitung eines OGD-Kooperationsmodells

Etablierung einer Open-Data-Kultur

M11 Dialog mit den OGD-Anwendern

M12 Bekanntmachung des Datenangebots in der Öffentlichkeit

M13 Evaluation der Wirkung von OGD

Anhang 3: Abkürzungen

BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BAR	Bundesarchiv
BAV	Bundesamt für Verkehr
BFS	Bundesamt für Statistik
BGDI	Bundesgeodateninfrastruktur
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
GSK	Generalsekretärenkonferenz
IATI	International Aid Transparency Initiative
ISB	Informatiksteuerungsorgan Bund
LINDAS	Linked Data Service
LOD	Linked Open Data
OGD	Open Government Data
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

Anhang 4: Methoden

Modul 1: Dokumentenanalyse

Eine umfassende Dokumentenanalyse diente zur Erarbeitung der notwendigen Grundlagen und Hintergrundinformationen und bildete darüber hinaus die Schnittstelle zu allen anderen Modulen. Die Dokumentenanalyse umfasste insbesondere die relevanten gesetzlichen Grundlagen, Botschaften und parlamentarischen Vorstösse, Richtlinien, Leistungsvereinbarungen, bundesinterne und bundesexterne Berichterstattungen, Studien bzw. Untersuchungen von Prüfungsorganen, interne und externe Studien sowie Recherchen im Internet.

Modul 2: Interviews

Mit verschiedenen Personen des Bundes (BAR, Verwaltungseinheiten) wie auch mit externen Fachpersonen und Betroffenen wurden insgesamt 20 leitfadengestützte Interviews durchgeführt. Diese dienten einerseits zur Vertiefung einzelner spezifischer Themenbereiche und zur Erlangung weiterführender Informationen sowie andererseits zur Verifizierung bzw. Qualitätssicherung vorhandener Ergebnisse. Die Auswahl der Verwaltungseinheiten des Bundes erfolgte kriterienbasiert. Berücksichtigt wurden dabei Departementszugehörigkeit, Erfahrungen im Umgang mit Daten und Statistiken, Grösse der VE oder Potenzial für OGD.

Anhang 5: Einbezogene Verwaltungseinheiten

Organisationseinheit, Abkürzung, Departement

Schweizerisches Bundesarchiv, BAR, EDI

Bundeskanzlei BK, BK

Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, EDÖB, BK

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, DEZA, EDA

Bundesamt für Gesundheit, BAG, EDI

Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie, MeteoSchweiz, EDI

Bundesamt für Statistik, BFS, EDI

Schweizerisches Heilmittelinstitut, Swissmedic, EDI

Eidgenössische Finanzverwaltung, EFV, EFD

Eidgenössische Steuerverwaltung, ESTV, EFD

Eidgenössisches Personalamt, EPA, EFD

Informatiksteuerungsorgan des Bundes, ISB, EFD

Generalsekretariat EJPD, GS-EJPD, EJPD

Bundesamt für Kommunikation, BAKOM, UVEK

Bundesamt für Strassen, ASTRA, UVEK

Bundesamt für Umwelt, BAFU, UVEK

Bundesamt für Verkehr, BAV, UVEK

Bundesamt für Landestopografie, swisstopo, VBS

Staatssekretariat für Wirtschaft, SECO, WBF

Statistik Stadt Zürich, Präsidialdepartement Stadt Zürich

Statistisches Amt, Direktion der Justiz und des Innern Kanton Zürich
