



Bern, 23. Juni 2021

Zulassungssystem für Open Government Data

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 19.3342 Badran
vom 22. März 2019

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Zusammenfassung | 3 |
| 1 Ausgangslage | 4 |
| 1.1 Konzept «Open Government Data» (OGD) | 4 |
| 1.2 Aktueller Auftrag und Umsetzungsorganisation | 5 |
| 2 Postulat 19.3342 «Zulassungssystem für Open Government Data» | 6 |
| 2.1 Fragestellung | 6 |
| 2.2 Vorgehen für die Beantwortung des Postulats | 7 |
| 3 Beantwortung der Fragestellungen aus dem Postulat | 7 |
| 3.1 Kategorisierung des Datenangebots | 7 |
| 3.2 Kategorisierung der Datennachfrage | 9 |
| 3.3 Definition einer Preisstruktur eines Zulassungssystems | 10 |
| 3.4 Anforderungen zur Realisierung eines Zulassungssystems | 11 |
| 4 Schlussfolgerung | 12 |

Zusammenfassung

In der Stellungnahme zum Postulat 19.3342 Badran vom 22.03.2019 hat sich der Bundesrat am 21.06.2019 bereit erklärt, zu prüfen, inwieweit Nutzergruppen und ihre Bedürfnisse identifiziert und beschrieben werden können. Dies, um die Machbarkeit des im Postulat geforderten niederschweligen Zulassungssystems im Zusammenhang mit der Open-Government-Data-Strategie abzuklären.

Im Rahmen der Prüfung, ob die Vorbedingungen eines solchen Zulassungssystems gegeben sind, wurden von der Begleitgruppe folgende Fragen untersucht:

- *Kategorisierung des Datenangebots:* Wie sollen die für die Wirtschaft relevanten Daten identifiziert und eingegrenzt werden, deren Zugang im Rahmen eines niederschweligen Zulassungssystems geregelt werden soll? Die Begleitgruppe kam zum Schluss, dass keine Kriterien definiert werden können, die verlässliche Aussagen über das wirtschaftliche Potential bestimmter Daten erlauben.
- *Kategorisierung der Datennachfrage:* Wie werden die wirtschaftlichen Akteure identifiziert, die von einem vereinfachten Zugriff zum Datenangebot der Verwaltung profitieren können? Für welche wirtschaftlichen Akteure soll hingegen der Zugriff erschwert werden? Die Begleitgruppe kam zum Schluss, dass Kriterien, die eine Kategorisierung unterschiedlicher Verwendungszwecke in Bezug auf das öffentliche Interesse ermöglichen, nicht realisierbar sind.
- *Definition einer Preisstruktur:* Wie ist die Preisstruktur zu definieren, um die Forderung des Postulats, dass bei verschiedenen wirtschaftlichen Akteure unterschiedliche Kosten anfallen sollen, zu erfüllen? Die Begleitgruppe kam zum Schluss, dass aufgrund der fehlenden Basiskriterien keine Preisstruktur definiert werden kann, die die gewünschten volkswirtschaftlichen Effekte erzielen könnte.
- *Anforderungen zur Realisierung eines Zulassungssystems:* Welche Anpassungen an den bestehenden Prozessen und Infrastrukturen sind notwendig, um ein Zulassungssystem aufzubauen? Die Begleitgruppe kam zum Schluss, dass die praktische Realisierung eines Zulassungssystems und einer Geschäftsorganisation, welche die damit verbundenen Prozesse durchführen, verwalten und verantworten kann, mit den heutigen Infrastrukturen nicht möglich ist. Zahlreiche technische Systeme und Prozesse zur Datenbewirtschaftung müssten neu konzipiert und realisiert werden, was zu einem ausserordentlichen Aufwand führen würde. Ferner müsste der dadurch entstehende beträchtliche Zusatzaufwand für die Abwicklung dieser neuen Geschäftsprozesse nicht nur durch die Datenanbieter, sondern auch durch die Datennutzenden getragen werden, was dem Grundsatz von OGD bezüglich der Steigerung der Wertschöpfung klar entgegensteht.

Die Arbeiten der Begleitgruppe führten zum Schluss, dass eine gezielte Diskriminierung bestimmter wirtschaftlicher Akteure bezüglich ihres Zugangs zu offenen Verwaltungsdaten bereits aus konzeptueller Sicht nicht möglich wäre, ganz abgesehen von verfassungsrechtlichen Bedenken (Art. 8 und 94 BV) und den zahlreichen praktischen Herausforderungen zur Realisierung und Einführung eines Zulassungssystems.

1 Ausgangslage

1.1 Konzept «Open Government Data» (OGD)

Die vom Bundesrat am 30. November 2018 gutgeheissene Open Government Data Strategie 2019 – 2023¹ hält den Grundsatz «open by default» fest: «Freier Zugang zu Verwaltungsdaten fördert Transparenz und Partizipation, stärkt die Verantwortlichkeit und trägt zur Steigerung der Wertschöpfung bei (höhere Effizienz der Verwaltung, Ermöglichung von Innovation, Realisierung neuer Geschäftsmodelle) sowie auch zur Umsetzung der UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. [...] Daten, die durch die öffentliche Hand produziert oder in Auftrag gegeben werden, sollen unter Vorbehalt entgegenstehender rechtlicher Vorschriften grundsätzlich als Open Government Data betrachtet und soweit technisch und rechtlich möglich ab 2020 von den Dateneignern in maschinenlesbarer Form publiziert werden».

Im Bereich «Open Government Data» (OGD) wird der Begriff *Daten* in einem breiten Sinne verstanden: Daten sind isolierte oder isolierbare Einheiten, welche maschinell bearbeitet und analysiert werden können. Der Begriff Verwaltungsdaten (*Government Data*) definiert Daten nach ihrer funktionalen Herkunft. Behörden aller Staatsgewalten und aller föderalen Ebenen können Produzenten und Eigner von Daten sein. Daten von staatsnahen Betrieben oder von Dritten einschliesslich Privater, die staatlichen Aufgaben wahrnehmen, werden auch als Verwaltungsdaten bezeichnet. Beispiele sind statistische Daten, Finanzdaten, Registerdaten, Wetterdaten, Geodaten, Archivdaten oder Daten zum Gesundheitssystem.

Daten, welche gestützt auf andere Erlasse, insbesondere aufgrund von Bestimmungen über Datenschutz, Schutz des geistigen Eigentums (wie Urheberrechte, Geschäftsgeheimnisse), Statistikgeheimnis, Steuergeheimnis, Informationsschutz, Gebühren und amtliche Register, nicht oder nur zu restriktiveren Bedingungen veröffentlicht werden dürfen, sind von der Veröffentlichungspflicht gemäss OGD ausgenommen.

Das der OGD Strategie 2019 – 2023 des Bundes zugrundeliegende Konzept ist auch auf internationaler Ebene weit verbreitet. Auf Ebene der Europäischen Union ist die Richtlinie 2019/1024 vom 20. Juni 2019 «über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors»² massgebend. Diese sieht vor, dass alle Inhalte des öffentlichen Sektors, die im Rahmen nationaler Vorschriften über den Zugang zu Dokumenten³ zugänglich sind, grundsätzlich auch für eine kostenlose Weiterverwendung zur Verfügung stehen. Öffentliche Stellen dürfen (mit wenigen begrenzten Ausnahmen) dafür nicht mehr als die ihnen durch die Weiterverwendung ihrer Daten entstandenen Mehrkosten in Rechnung stellen. Auf nationaler Ebene haben verschiedene Kantone, Städte und staatsnahe Betriebe OGD-Initiativen lanciert⁴, wie z.B. die Kantone Zürich, Bern, Basel-Stadt, Thurgau, St. Gallen, die Städte Bern und Zürich, sowie auch die Schweizerische Post und die SBB. Dabei wird die Veranke-

¹ [BBl 2019 879 - Strategie für offene Verwaltungsdaten in der Schweiz 2019 – 2023 \(Open-Government-Data-Strategie, OGD-Strategie\) \(admin.ch\)](#)

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1561563110433&uri=CELEX%3A32019L1024>

³ Die Definition von Dokumenten im Kontext der EU-PSI lautet «Der Begriff „Dokument“ sollte jede Darstellung von Handlungen, Tatsachen oder Informationen sowie jede Zusammenstellung solcher Handlungen, Tatsachen oder Informationen unabhängig von der Form des Datenträgers (auf Papier oder in elektronischer Form, Ton-, Bild- oder audiovisuelles Material) umfassen». Der Begriff „Dokument“ erstreckte sich nicht auf Computerprogramme. »

⁴ Siehe [Organisationen | opendata.swiss](#)

zung von OGD unterschiedlich geregelt: In gewissen Kantonen wird die Strategie des Bundes zur «Richtschnur» erklärt (z.B. Kantone Zürich und Thurgau), während andere eine eigene Strategie definiert (z.B. Aargau) oder die OGD-Leitlinie im Rahmen einer breiteren eGovernment-Initiative integriert haben (z.B. St. Gallen).

1.2 Aktueller Auftrag und Umsetzungsorganisation

Die aktuell gültige Strategie ist die zweite bundesrätliche Strategie im Bereich OGD. Am 16. April 2014 verabschiedete der Bundesrat die erste OGD-Strategie der Schweiz für die Jahre 2014 – 2018. Sie verfolgte als Ziele die grundsätzliche Freigabe von Behördendaten, eine koordinierte Publikation und die verstärkte Bereitstellung der Behördendaten sowie die Etablierung einer Open Data-Kultur in Verwaltung und Wirtschaft. Die Umsetzung dieser Strategie wurde in Projektform bis Ende 2018 vom Bundesarchiv (BAR) koordiniert und abgeschlossen. In diesem Rahmen konnten wichtige Grundlagen aufgebaut werden, wie insbesondere das Daten-Portal opendata.swiss und ein initiales Angebot an OGD Daten von Bund und Kantonen. Trotz dieser guten Grundlagen stellte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) im Juli 2018 im Rahmen einer Querschnittsprüfung zur Strategieumsetzung⁵, u.a. fest, dass «[...] die OGD-Strategie nicht überall als verbindlich wahrgenommen wurde. Bessere, stringenter Zielsetzungen und Massnahmen sind erforderlich, zusammen mit einer stärkeren Ausrichtung auf die Nachfrage nach Daten und deren Nutzenpotenzial». Zudem empfahl sie «langfristig einen verbindlichen, wirksamen Rahmen für offene Behördendaten zu schaffen».

Die bis dahin gesammelten Erfahrungen und Schlussfolgerungen aus der Querschnittsprüfung der Eidgenössischen Finanzkontrolle EFK zur besseren Verankerung von Open Government Data in der Verwaltung, führten zu verbindlicheren Rahmenbedingungen für die Umsetzung der aktuell gültigen, weitreichenderen Strategie 2019 – 2023, welche am 30. November 2018 vom Bundesrat verabschiedet worden ist. Hauptziel dieser zweiten Open Government Data Strategie ist die Einführung des Prinzips «Open Data by Default»: Ab 2020 haben die Bundesstellen alle neu publizierten Daten als offene, frei und maschinell nutzbare Verwaltungsdaten («Open Government Data») möglichst von Anfang nachfragegerecht auf dem zentralen Portal opendata.swiss verfügbar zu machen. Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) wurde beauftragt zu prüfen, ob und auf welcher Normstufe Rechtserlasse zu erarbeiten sind, die die OGD-Grundsätze rechtlich verankern. Als Resultat dieser Arbeiten hat der Bundesrat am 11. Dezember 2020 die Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBaG) eröffnet, in welchem die OGD-Grundsätze rechtlich verankert werden sollen.

Verwaltungsdaten gelten dann als OGD, wenn sie frei, ohne wesentliche rechtliche, finanzielle oder technische Einschränkungen verwendet und weitergegeben werden dürfen. Insbesondere muss die kostenfreie Nutzung und uneingeschränkte Weiterverarbeitung der Daten gewährleistet sein; technische Offenheit betont, dass offene Daten maschinell bearbeitbar sein müssen. Dabei muss der Daten- und Informationsschutz sowie der Schutz geistigen Eigentums wie die Urheberrechtsbestimmungen

⁵ Strategieumsetzung von Open Government Data Schweiz beim Bund - Schweizerisches Bundesarchiv - Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK); EFK-17491, 24. Juli 2018

Zulassungssystem für Open Government Data

und die Geschäftsgeheimnisse weiterhin gewahrt bleiben. Im Rahmen der Open Government Data Strategie 2019 – 2023 werden deshalb nicht nur die Weiterentwicklungen der technischen Infrastrukturen, sondern auch die Gestaltung und Einführung neuer Prozesse und Standards, die Schaffung einer offenen Verwaltungskultur sowie die Sicherstellung eines wirksamen organisatorischen und rechtlichen Rahmens gefördert.

Die Ziele der OGD-Strategie 2019 – 2023 sind:

1. Förderung einer national koordinierten Datenpublikation
2. Gewährleistung hochqualitativer Daten und Beschreibungen
3. Fortsetzung des Betriebs des zentralisierten Portals opendata.swiss
4. Schaffung und Nutzung eines zentralen Registers mit öffentlichen Daten
5. Förderung der Datennutzung

Das EDI ist beauftragt, die Strategie umzusetzen. Mit der operativen Leitung der Arbeiten ist das Bundesamt für Statistik (BFS) betraut. Dafür wurde 2019 die Geschäftsstelle Open Government Data im BFS ins Leben gerufen. Sämtliche Aktivitäten werden in starker Vernetzung mit sämtlichen Departementen und mit der Bundeskanzlei vorangetrieben. Die Steuerung der Strategieumsetzung wird durch den interdepartementalen Ausschuss Open Government Data («IDA OGD») sichergestellt. Die Zusammenarbeit mit den weiteren föderalen Ebenen geschieht im Rahmen des Forums «Öffentliche Verwaltung und Open Government Data», das die Umsetzung der konkreten Aktivitäten gemäss Massnahmenplan unterstützt und Empfehlungen zur Entwicklung von OGD formuliert.

2 Postulat 19.3342 «Zulassungssystem für Open Government Data»

2.1 Fragestellung

Das am 22.3.2019 von Nationalrätin Jacqueline Badran eingereichte Postulat 19.3342 «Zulassungssystem für Open Government Data» wurde vom Nationalrat am 21. Juni 2019 angenommen. Somit wurde der Bundesrat beauftragt, «ein niederschwelliges Zulassungssystem im Zusammenhang mit der Open-Government-Data-Strategie zu prüfen. Dabei sollen einheitliche Kriterien festgelegt werden, welche Daten für welche Verwendungszwecke und für welche Akteure generell frei und kostenlos, auf Anfrage kostenlos oder kostenpflichtig angeboten werden sollen».

Mit der Prüfung dieses Auftrags sind folgende Fragen verbunden:

- *Kategorisierung des Datenangebots:* Wie sollen die für die Wirtschaft relevanten Daten (im Postulat als «wertvolle Daten» bezeichnet) identifiziert und eingegrenzt werden, deren Zugang im Rahmen eines niederschwelligen Zulassungssystems geregelt werden soll?
- *Kategorisierung der Datennachfrage:* Wie werden die wirtschaftlichen Akteure identifiziert, die von einem vereinfachten Zugriff zum Datenangebot der Verwaltung profitieren können? Für welche wirtschaftlichen Akteure soll hingegen der Zugriff erschwert werden? Welche Kriterien sind für diese Abgrenzung massgebend?

Zulassungssystem für Open Government Data

- *Definition einer Preisstruktur:* Wie ist die Preisstruktur zu definieren, um die Forderung des Postulats, dass bei verschiedenen wirtschaftlichen Akteuren unterschiedliche Kosten anfallen sollen, zu erfüllen?
- *Anforderungen zur Realisierung eines Zulassungssystems:* Welche Anpassungen an den bestehenden Prozessen und Infrastrukturen sind notwendig, um ein Zulassungssystem aufzubauen? Welche Änderungen des rechtlichen und organisatorischen Rahmens sind dafür notwendig?

2.2 Vorgehen für die Beantwortung des Postulats

Die identifizierten Fragestellungen betreffen potentiell das gesamte Datenangebot des Bundes. Daher wurde zu deren Beantwortung eine Begleitgruppe unter der Leitung des BFS eingesetzt. Diese umfasste Bundesämter, die sowohl über fundierte Erfahrung bei der Datenbewirtschaftung, als auch im Bereich der Publikation von offenen Verwaltungsdaten (OGD) verfügen. Folgende Bundesämter haben bei der Erarbeitung des Berichts mitgewirkt: Bundesamt für Landestopografie (swisstopo), Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie (MeteoSchweiz), Bundesamt für Umwelt (BAFU), Bundesamt für Verkehr (BAV), Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), Schweizerisches Bundesarchiv (BAR), Bundesamt für Statistik (BFS). Der vorliegende Bericht fasst die Resultate der Diskussionen und Analysen dieser Begleitgruppe zusammen.

3 Beantwortung der Fragestellungen aus dem Postulat

3.1 Kategorisierung des Datenangebots

Das im Postulat geforderte Zulassungssystem wäre auf «wertvolle Daten» ausgerichtet, die in der Hoheit des Staates sind und für wirtschaftliche Akteure zur Produktion oder Verstärkung ihrer Produkte und Dienstleistungen (z.B. «Apps») von grossem Nutzen sein können. Geo- oder Wetterdienste sind einige Beispiele davon. Es stellt sich zunächst die Frage, welche Kriterien zur Eingrenzung und Identifikation dieser Daten angewendet könnten.

Das Angebot an Verwaltungsdaten wird heute typischerweise in *Grund-* und *Spezialangebot*⁶ unterteilt. Beim *Grundangebot* handelt sich um Daten, die die Verwaltung für die Wahrnehmung ihrer staatlichen Aufgaben benötigt. Die Daten werden hier als *Infrastrukturressource* betrachtet⁷, da sie gleichzeitig von verschiedenen Individuen oder Stellen konsumiert werden können, ohne dass die Ressource bei der Benutzung verbraucht wird («Nicht-Rivalität») und als Input für die Produktion einer Vielzahl unterschiedlicher Produkte und Dienstleistungen genutzt werden können.

Zum *Spezialangebot* gehören Daten, welche im Rahmen individueller, kundenspezifischer Leistungen entstehen: Die Daten werden grundsätzlich nicht für die Allgemeinheit digital zur Selbstabholung bereitgestellt, sondern sie werden einem spezifischen Kunden als individualisierte Leistung geliefert.

⁶ Siehe [«Abgrenzung zwischen OGD und kundenspezifischen, individuellen Leistungen»](#)

⁷ [Daten als Infrastruktur für multimodale Mobilitätsdienstleistungen \(admin.ch\)](#)

Zulassungssystem für Open Government Data

Ad-Hoc produzierte Daten oder Datenleistungen (Spezialangebot) sind grundsätzlich nicht als Open Government Data einzustufen. Für diese Leistungen können weiterhin Gebühren gemäss Art. 46a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010) erhoben werden, um die entstandenen Kosten abzudecken.

Die geltende EU-Richtlinie «über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors» (oder «PSI-Richtlinie»)⁸ sieht eine Erstattung der Grenzkosten vor:

« (1) Die Weiterverwendung von Dokumenten ist kostenfrei. Allerdings kann die Erstattung der durch die Reproduktion, Bereitstellung und Verbreitung von Dokumenten sowie durch die Anonymisierung personenbezogener Daten und Maßnahmen zum Schutz vertraulicher Geschäftsinformationen verursachten Grenzkosten gestattet werden. »

Neben der Kategorisierung zwischen Grund- und Spezialangebot können die Verwaltungsdaten nach *Nutzungsbedingungen* kategorisiert werden: Aufgrund der rechtlichen Grundlage wird bestimmt, ob die veröffentlichten Daten zur kommerziellen und/oder zu nicht-kommerziellen Zwecken verwendet werden dürfen. Eine kommerzielle Nutzung⁹ liegt bei Daten erst dann vor, wenn diese Dritten direkt, gegen Entgelt oder gratis, zugänglich gemacht werden (Datenweitergabe), oder wenn sie einen signifikanten Anteil an einem Endprodukt bilden, welches nur für einen eingeschränkten Personenkreis und gegen Bezahlung zugänglich gemacht wird¹⁰.

Weitere gängige Kriterien zur Kategorisierung des Datenangebots sind beispielsweise das thematische Aufgabengebiet oder der Zweck ihrer Erhebung (Erhebung zu statistischen Zwecken gemäss Bundesstatistikgesetz oder zur Erfüllung administrativer Aufgaben, z.B. Aufsichtspflicht).

Keines der erwähnten, heute im Bereich des Datenmanagements üblichen Kriterien erlaubt eine konzise Aussage über das wirtschaftliche Potential bestimmter Daten. Im Rahmen der vertieften Diskussion kam die Begleitgruppe zum Schluss, dass es zum heutigen Zeitpunkt keine sinnvollen Kriterien gibt, welche als Grundlage zur Beantwortung «für welche Daten soll der Zugang im Rahmen eines niederschweligen Zulassungssystems geregelt werden? » herangezogen werden könnten.

Auf internationaler Ebene wurde ein Prozess zur Definition sogenannt «hochwertiger Datensätze» im Rahmen der erwähnten PSI-Richtlinie¹¹ lanciert. Ziel dieser Bemühungen ist jedoch nicht die Bewertung einzelner Datensets. Vielmehr soll diese Priorisierung als Orientierung dienen, in welchen thematischen Bereichen eine Publikation von Daten als OGD besonders sinnvoll wäre, um deren volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Wirkungen zu unterstützen. Die in diesem Rahmen geführten Diskus-

⁸ [L_2019172DE.01005601.xml \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:2019172DE.01005601.xml)

⁹ «Nutzungsbedingungen, Copyright», <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/bfs/oeffentliche-statistik/copyright.html#:~:text=Eine%20kommerzielle%20Nutzung%20liegt%20bei,gegen%20Bezahlung%20zug%C3%A4nglich%20gemacht%20wird>

¹⁰ So zum Beispiel das Prinzip der bedingten Open Data, wie es im Bericht UVEK von 2018 zur Bereitstellung von Daten für das automatisierte Fahren im Strassenverkehr entwickelt wurde. Nach diesem Prinzip sind Verkehrsdaten im Grundsatz frei verfügbar und können von allen genutzt werden. Erst wenn mit den Daten ein kommerzielles Angebot entwickelt und zur Verfügung gestellt wird, soll der Nutzer selber Daten dem Verbund zur Verfügung stellen müssen. Die so erweiterten Daten stehen wieder allen im Verbund zur Verfügung und können für neue Anwendungen genutzt werden. Damit soll die Kombination verschiedenster Daten und gleichzeitig Innovation gefördert werden.

¹¹ [L_2019172DE.01005601.xml \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:2019172DE.01005601.xml)

sionen auf internationaler Ebene zeigen, dass der Wert dieser Datensätze in Bezug auf Innovationsförderung, wirtschaftliche Wertschöpfung, Effizienzsteigerung oder für einen faktenbasierten öffentlichen Dialog von unterschiedlichen Akteuren der Wirtschaft und der Gesellschaft sehr unterschiedlich eingestuft wird. Zudem stehen die Bestimmung eines präzisen Werts für einzelne Daten sowie auch eine eventuelle Preissetzung der Daten nicht in Fokus. Zahlreiche Studien¹² zum Potential der (offenen) Daten legen ihren Fokus primär auf den Wert gewisser *Daten-Kategorien in bestimmten Märkten*; sie teilen bestimmten Daten keinen direkt quantifizierbaren wirtschaftlichen Wert zu.

Zur Identifizierung der wertvollsten Daten des Staates, auf denen ein niederschwelliges Zulassungssystem angewendet werden soll, müsste daher zunächst ein Konsens bei den wirtschaftlichen Akteuren gefunden werden, welche Themenbereiche im Allgemeinen und welche Datensets im Speziellen welches wirtschaftliche Potential aufweisen, um danach darauf basierend einen präzisen Preis für diese Datasets festzulegen. Dies ist nach Meinung der Begleitgruppe im aktuellen Kontext nicht machbar. So kann die im Postulat enthaltene Frage, welche Daten im Rahmen dieses Zulassungssystem bewirtschaftet werden sollen, im aktuellen Kontext nicht beantwortet werden.

3.2 Kategorisierung der Datennachfrage

Das Postulat fordert des Weiteren die Definition von Kriterien auf der Seite der Nachfrage. Diese sollen es ermöglichen, *im Einzelfall* die Datennachfrage nach Verwendungszweck zu kategorisieren: Dient der Verwendungszweck eines Unternehmens dem öffentlichen Interesse, so soll der wirtschaftliche Akteur von einem kostenlosen Zugang zu den Verwaltungsdaten profitieren können. Wird hingegen ein Verwendungszweck identifiziert, der nicht dem öffentlichen Interesse dient, soll das Datenangebot kostenpflichtig sein.

Die Datennachfrage wird heute nicht aus der Perspektive der individuellen Eigenschaften einzelner Akteure, sondern bezüglich ihrem *Nutzungsverhalten* kategorisiert. So wird zur Steigerung der Effizienz des staatlichen Datenangebots primär auf *Nutzungsprofile* abgestützt. Ein wichtiges Ziel der staatlichen Datenanbieter ist dabei zu verstehen, welche Datennutzungen im Rahmen des Grundangebots gewährleistet werden können, und wo zusätzlich spezifische Datendienstleistungen (Spezialangebot, vgl. Kapitel 3.1) geleistet werden müssen, um den gewünschten Nutzungszweck zu bedienen. So werden beispielsweise mittels technischer Massnahmen grobe Nutzungsprofile auf Basis des *Nutzungsverhaltens* (z.B. Anzahl von Abfragen auf einer Datenschnittstelle/API oder welche Datenformate präferiert werden) erstellt. Diese Informationen tragen dazu bei, die Daten-Infrastruktur so weiterzuentwickeln, dass die häufigsten Nutzungsarten abgedeckt sind. Sie lassen keine Schlüsse auf den Datennutzer zu.

Für die Regelung der Zulassung zu den Verwaltungsdaten verlangt das Postulat allerdings eine Kategorisierung der Datennutzenden und ihres Beitrags zum öffentlichen Wohl. Auf Basis der individuellen Eigenschaften der Datennutzer würden sie einer be-

¹² Siehe z.B. "The Economic Impact of Open Data Opportunities for value creation in Europe" <https://www.europeandata-portal.eu/en/impact-studies/open-data-impact>

Zulassungssystem für Open Government Data

stimmt Kategorie angehören und dadurch von unterschiedlichen Nutzungsbedingungen profitieren. So sollen für die im Postulat genannten Gruppen, nämlich *Digital-Konzerne*, *KMU* und *Start-Ups* unterschiedliche Datenangebote bereitgestellt werden.

Die Begleitgruppe hat sich denn auch mit möglichen Kategorisierungsmerkmalen von Unternehmen auseinandergesetzt. Im wirtschaftlichen Bereich wird heute zwischen kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) und grosse Unternehmen unterschieden¹³. Erstere zählen weniger als 250 Beschäftigte, die zweite 250 und mehr. Des Weiteren werden die Unternehmen beispielweise nach Aktivität, Rechtsform und regionaler Verteilung kategorisiert. Während beispielsweise bei Akteuren wie Nichtprofitorganisationen eine Leistung zum Wohl der Gesellschaft einfach nachgewiesen werden könnte, ermöglicht keines der vorhandenen Kriterien eine objektive Evaluation des Verwendungszwecks anderer wirtschaftlicher Akteure (Start-Ups, KMU, Digitale Konzerne). Die Anwendung weiterer möglichen Kriterien, wie Umsatz oder Entwicklungsstadium (wie beispielsweise «Start-Up» oder «etabliertes Unternehmen»), wurde von der Begleitgruppe ebenfalls nicht als zielführend eingeschätzt, denn auch diese Merkmale erlauben keine zuverlässige Aussage über den Verwendungszweck bzw. dessen Beitrag zum Allgemeinwohl.

Für die Umsetzung des im Postulat vorgesehen Zulassungssystems wären die systematische Erstellung von Nutzerprofile sowie auch die Konzipierung und Anwendung von Kriterien zur Qualifizierung einer Leistung im öffentlichen Interesse erforderlich. Beide Elemente sind heute nicht vorhanden. Zudem konnte die Begleitgruppe keine Lösungsansätze zur Entwicklung derselben eruieren, die mit einer relativ hohen Wahrscheinlichkeit zum angestrebten Ziel führen.

Weiter wäre zu prüfen, inwieweit die vorgesehene Verwendung solcher hypothetischer Kriterien als Massnahme gegen den Wettbewerb betrachtet werden sollen und insbesondere inwieweit eine solche gezielte Diskriminierung verfassungsmässig wäre.¹⁴

3.3 Definition einer Preisstruktur eines Zulassungssystems

Das im Postulat geforderte Zulassungssystem ist darauf ausgelegt, dass spezifische volkswirtschaftliche Effekte erzielt werden sollen:

«Die Datenhoheit muss [deshalb] beim Bund bleiben, der nach einheitlichen Regeln die Daten freigibt, aber im Einzelfall entscheiden können muss, ob der Verwendungszweck einem öffentlichen Interesse dient. Die unbegrenzte Aufhebung der Datenhoheit kann niemals im Interesse der Öffentlichkeit sein. Ganz im Gegenteil, denn von einer vollständigen bedingungslosen Freigabe aller Daten würden die Falschen profitieren. Besonders die grossen Digital-Konzerne wie Google, Apple, Microsoft usw. profitieren, die zum Beispiel ihre Geo- oder Wetterdienste deutlich verbessern würden. Solche neuen Anwendungen würden innovative inländische KMU und Start-ups ihrer Marktchancen berauben und damit dem OGD-Ziel der Innovationsförderung entgegenlaufen. Deshalb ist ein Zulassungssystem, bei dem KMU und Start-ups nieder-

¹³ «Kleine und mittlere Unternehmen», <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/unternehmen-beschaefigte/wirtschaftsstruktur-unternehmen/kmu.html>

¹⁴ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Art. 94 Abs. 4 (SR 101)

Zulassungssystem für Open Government Data

schwellig und unbürokratisch auf Anfrage wertvolle Daten kostenlos erhalten, deutlich zielführender».

Gemäss dem geforderten Zulassungssystem sollen mittels einer Preisstruktur für bestimmte wirtschaftliche Akteure *Anreize* zur Datennutzung geschaffen werden, während für andere der Zugang zu Daten und deren Nutzung kontrolliert und erschwert werden soll. Es stellt sich dabei die Frage, ob hohe Preise überhaupt einen Effekt erzielen könnte. Die erwähnten wirtschaftlichen Akteure, wie beispielsweise Grosskonzerne, verfügen in der Regel über beträchtliche finanzielle Möglichkeiten, so dass eine Gebühr ihre Datennutzungs-Gewohnheiten kaum beeinflussen würde.

Daten sind grundsätzlich als nicht-rivalisierende Güter zu betrachten, d.h. der Konsum von Daten durch einen Konsumenten (Datennutzer) verhindert den Konsum derselben Daten durch einen anderen Datennutzer nicht (das Gut wird nicht aufgebraucht). Bei dieser Art von Gütern tendieren die sog. Grenzkosten, d.h. die Kosten zur Produktion einer weiteren Einheit, gegen null. Aus diesem Grund sind im Bereich der Datendiffusion die Kosten nicht ausschlaggebend für die Definition der Preisstruktur. Die Preise zielen vielmehr auf die Kostendeckung ab, v.a. bei Fällen, wo bedeutende Kosten entstehen und eine Erhebung von Gebühren vorgesehen werden kann.

Da im Bereich der Datendiffusion die Kosten nicht ausschlaggebend zur Definition der Preisstruktur sind und somit nicht als Basis für das im Postulat geforderte Anreizsystem dienen können, wäre eine konkrete Information über den Wert, den die Akteure der Privatwirtschaft aus diesen Daten extrahieren können, zentral. Wie in Kapitel 3.1 aufgezeigt, ist es jedoch nicht möglich a priori zu definieren, welcher potentielle Wert bestimmte Verwaltungsdaten für die unterschiedlichen wirtschaftlichen Akteure haben. Die Begleitgruppe kam daher zum Schluss, dass unter den gegebenen Umständen die Definition einer zielführenden Preisstruktur nicht möglich ist.

3.4 Anforderungen zur Realisierung eines Zulassungssystems

Neben den konzeptionellen Anforderungen würde die Einführung eines niederschweligen Zulassungssystems zahlreiche Anpassungen an den heutigen Prozessen und Infrastrukturen für die Datenbewirtschaftung erfordern.

Für ein effizientes Management von den für das Zulassungssystem erforderlichen Datennutzer-Profilen (vgl. Kap 3.2) müssten sämtliche Verwaltungseinheiten in der Lage sein, unterschiedliche Berechtigungsstufen für unterschiedliche Datendifusionskanäle zu verwalten, unter Einhaltung sämtlicher Sicherheitsstandards. Die heute bestehenden Datenbewirtschaftungssysteme müssten dafür zum grossen Teil grundlegend umgebaut werden, damit sie die im Postulat vorgesehene Art von Geschäftsprozesse unterstützen könnten. Zusätzlich müsste der rechtliche und organisatorische Rahmen für diese neuen Aufgaben angepasst werden.

Das Datenangebot selber müsste hinsichtlich des angestrebten Zulassungssystems umstrukturiert werden (vgl. Kap 3.1): Abgrenzbare «Daten-Module» wären dabei so zu definieren, dass sie unterschiedlichen Diffusionsprozessen zugeordnet werden könnten (zum Beispiel Daten-Module, die für alle Unternehmen zugänglich sind vs. Daten-Module, die nur für gewisse Unternehmen zugänglich sind etc.). Die Eingrenzung von Datensammlungen stellt aber heute eine grosse praktische Herausforderung

zung dar, denn diese sind immer das Resultat zahlreicher unterschiedlichen Datenquellen.

Ferner ist wichtig zu beachten, dass der dadurch entstehende beträchtliche Zusatzaufwand für die Abwicklung dieser neuen Geschäftsprozesse nicht nur durch die Datenanbieter, sondern auch durch die Datennutzenden getragen werden müsste, was dem Grundsatz von OGD bezüglich der Steigerung der Wertschöpfung klar entgegensteht.

4 Schlussfolgerung

Das Postulat fordert einheitliche Kriterien für die Kategorisierung des Datenangebots und der Datennachfrage, die als Grundlage für den Aufbau eines niederschweligen Zulassungssystems angewendet werden können. Wirtschaftlichen Akteure, die Verwaltungsdaten zwecks eines Beitrags zum öffentlichen Interesse nutzen, sollen die «wertvolle Daten» mit vorteilhaften Bedingungen nutzen können.

Es existieren heute keine solche Kriterien und die Grundlagen zur Definition von neuen Kriterien sind nicht gegeben. Insbesondere die Konzipierung und Einführung von Kriterien, die verlässliche Aussagen über das wirtschaftliche Potential bestimmter Daten ermöglichen, sowie auch Kriterien, die eine Kategorisierung unterschiedliche Verwendungszwecke in Bezug auf das öffentliche Interesse erlauben, sind nicht realisierbar. Dies führt auch dazu, dass keine Preisstruktur, die die gewünschten volkswirtschaftlichen Effekten erzielen könnte, definiert werden kann.

Die praktische Realisierung eines Zulassungssystems und einer Geschäftsorganisation, welche die damit verbundenen Prozesse durchführen, verwalten und verantworten kann, ist mit den heutigen Infrastrukturen nicht möglich. Zahlreiche technische Systeme und Prozesse zur Datenbewirtschaftung müssten neu konzipiert und realisiert werden, was zu einem ausserordentlichen Aufwand führen würde. Der organisatorische und rechtliche Rahmen müsste deutlich ausgebaut werden. Der Mehraufwand, der aus der Einführung dieser neuen Geschäftsprozesse resultiert, müsste nicht nur von den Datenanbietern, sondern auch von den Datennutzern getragen werden, unabhängig davon, zu welcher Nutzerkategorie sie gehören.

Die Diskussionen zur Erarbeitung dieses Berichts führten zum Schluss, dass eine gezielte Diskriminierung bestimmter wirtschaftlicher Akteure bezüglich ihres Zugangs zu offenen Verwaltungsdaten bereits aus konzeptueller Sicht nicht möglich wäre, ganz abgesehen von und den zahlreichen praktischen Herausforderungen zur Realisierung und Einführung eines Zulassungssystems. Somit kann vorliegend auf die detaillierte Prüfung der verfassungsrechtlichen Bedenken (Art. 94 BV) verzichtet werden. Ein derartiges Zulassungssystem würde in der Tat die Frage der Verletzung der Grundsätze der Wirtschaftsordnung aufwerfen: die Abweichungen von der Wirtschaftsfreiheit, insbesondere Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten, sind nur dann zulässig, wenn sie in der Bundesverfassung vorgesehen sind.

Zur Maximierung des gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Nutzens ist eine nichtdiskriminierende und kostenlose Veröffentlichung der Verwaltungsdaten in Form von *Open Government Data* als optimalen Ansatz zu verfolgen. Dazu hat der Bundesrat die OGD-Strategie 2019 – 2023 genehmigt. Die Einführung eines Zulassungs-

Zulassungssystem für Open Government Data

systems, wäre nicht nur kaum realisierbar, sondern würde in starkem Widerspruch zu diesem Ansatz stehen, den Nutzen der Infrastrukturressource «Daten» bedeutend reduzieren und einen unverhältnismässigen Aufwand für Datenanbieter (Verwaltung) und Datennutzer auf allen Ebenen verursachen.