

Sitzung vom 15. Februar 2017

144. Anfrage (Open Government Data [OGD] – Stand der Dinge)

Die Kantonsräte Josef Wiederkehr, Dietikon, Marcel Lenggenhager, Gossau, und Jörg Mäder, Opfikon, haben am 21. November 2016 folgende Anfrage eingereicht:

Das Internet hat die Welt zusammenschumpfen lassen, Informationen aus allen Ecken und Enden der Welt verbreiten sich heutzutage rasend schnell rund um den Globus. In diesem digitalen Zeitalter kommt den Daten eine grosse Bedeutung zu. Damit einhergehend wird oft der Ruf nach Transparenz laut. Eine Forderung, der sich die öffentliche Verwaltung im Sinne des Öffentlichkeitsprinzips nicht entziehen kann und die regelmässig darin terminiert, behördliches Handeln nachvollziehbar zu machen, sofern aus Datenschutzgründen möglich.

Wohl auch vor diesem Hintergrund hat sich der Regierungsrat im Regierungsratsbeschluss 1252 «Aufbau eines Open-Government-Data-Angebots» vom 26. November 2014 und in den «Richtlinien der Regierungspolitik 2015–2019» vom 24. Juni 2015 zu einer sogenannten Open-Data-Kultur bekannt.

Im Legislaturziel 10.2 heisst es etwa: «Neue Technologie ermöglicht eine verantwortungsvolle Datennutzung zur Vereinfachung der Verwaltungstätigkeit, zur Entlastung der Wirtschaft und für mehr Transparenz zugunsten der Zivilgesellschaft.» Der Regierungsrat hat aus diesem löblichen Legislaturziel die Massnahme 10.2 a abgeleitet. Eine Massnahme, mit der er «ein bedarfsgerechtes Angebot an offenen Behördendaten bereitstellen» will.

Von einem solchen Angebot verspricht sich nicht nur die Öffentlichkeit, sondern auch die Wirtschaft einen Nutzen, stehen Letzterer mit den Behördendaten doch, wie es im erwähnten Regierungsratsbeschluss heisst, «Rohdaten für neue Nutzungsmöglichkeiten und Geschäftsmodelle zur Verfügung» – auch «in maschinenlesbarer Form».

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Was ist der Stand der Dinge bei der Umsetzung des Legislaturziels 10.2 und bei der Massnahme 10.2 a?
2. Verfolgt der Regierungsrat darüber hinaus mit seiner Open-Government-Data-Politik eine Vision oder ist sie bloss l'art pour l'art? Ist der Regierungsrat bestrebt, wie der Bundesrat in seiner Open-Government-Data-Strategie Schweiz 2014–2018, «möglichst viele Daten im Sinne von OGD offen zugänglich und frei wiederverwendbar (zu) machen, um Innovation und wirtschaftliches Wachstum zu ermöglichen, Transparenz und Partizipation zu fördern und die Effizienz der Verwaltung zu erhöhen»? Konkret gefragt:
 - a. Eine wichtige Quelle von Behördendaten für die Öffentlichkeit und Unternehmen ist z. B. das Amtsblatt. Aktuell steht dieses vor allem in der klassischen Papierform zur Verfügung. Online gibt es ein PDF-Dokument des Amtsblattes. Ebenfalls online gibt es Abonnemente mit rudimentären Suchfunktionen, bei denen allerdings eine Maschinenlesbarkeit (z. B. JSON, XML oder CSV) fehlt, und bei denen gemäss Ziffer 2 der Nutzungsregelungen für die Nutzung der Internetseiten des Kantons Zürich die Weiterverwendung der Informationen nicht frei ist. Bestehen Pläne, diese Nutzungsbestimmungen mit den OGD-Regierungsratsbeschlüssen in Einklang zu bringen? Wenn ja, wie sieht der Zeitplan, wie sehen die Verantwortlichkeiten dafür aus?
 - b. Falls es dazu keine Pläne gibt, weshalb nicht?
 - c. Die OGD-Bestrebungen und die Art, Behördeninformationen über das Amtsblatt an die Bevölkerung zu vermitteln, stehen in deutlichem Kontrast zueinander. Gibt es Pläne, die Informationen und Datenquellen des Amtsblatts technisch in OGD-konformer Art verfügbar zu machen, beispielsweise über ein API?
 - d. Falls nicht, weshalb nicht?
 - e. Falls ja, ab welchem Datum kann z. B. bei der Rubrik «Bauten und baurechtliche Planungen» davon ausgegangen werden, dass wohlstrukturierte, maschinenlesbare Daten mit Verknüpfung zu Parzellennummern gemäss gis.zh.ch und geo.admin.ch zur Verfügung gestellt werden?
 - f. Müssen zur technischen Umsetzung zuerst noch Erlasse und Reglemente angepasst werden?
 - g. Falls ja, welche? Und wie sieht der Zeitplan, wie sehen die Verantwortlichkeiten für solche Anpassungen aus?

3. Gibt es bereits einen messbaren wirtschaftlichen Nutzen aus dieser Open-Data-Kultur, gibt es Erfolgsgeschichten von Unternehmen zu vermelden, die mit der Nutzung der offenen Behördendaten von sich reden gemacht haben?
4. Wie beurteilt der Regierungsrat schliesslich die Tatsache, dass auf open-data.swiss, dem Schweizer Portal für Open-Government-Data, auf dem der Kanton Zürich seine offenen Behördendaten zur Verfügung stellt, bis heute 370 Datensätze des Kantons Zürich abrufbar sind? Konkret:
 - a) Entspricht diese Zahl der Datensätze seinen Erwartungen oder liegt sie darunter?
 - b) Falls sie unter den Erwartungen liegt: Wie könnte die Zahl an Datensätzen signifikant erhöht werden?

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Josef Wiederkehr, Dietikon, Marcel Lenggenhager, Gossau, und Jörg Mäder, Opfikon, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Open Government Data (OGD) steht für die aktive Freigabe und Bereitstellung von behördlichen Daten mit dem Ziel, diese der Öffentlichkeit und Wirtschaft für eine uneingeschränkte Weiternutzung zugänglich zu machen («offene Behördendaten»). Mit der Bereitstellung von OGD sollen Innovation und wirtschaftliches Wachstum ermöglicht, Transparenz und Partizipation gefördert und die Effizienz der Verwaltung gesteigert werden.

Gemäss der E-Government-Strategie (RRB Nr. 333/2013) soll OGD im Kanton koordiniert und bedürfnisgerecht angegangen werden. Die Strategie zielt darauf, ausgehend von dem praktizierten Umgang mit Behördendaten, namentlich Geo- und Statistikdaten, Grundlagen für einen einheitlichen Umgang und die koordinierte Umsetzung zu entwickeln und zu klären, wie OGD in der Verwaltung gefördert und schrittweise umgesetzt werden kann. Der Regierungsrat hat dazu zum Legislaturziel 10.2 die Massnahme 10.2 a (Ein bedarfsgerechtes Angebot an offenen Behördendaten bereitstellen [Open Government Data] gemäss OGD-Strategie Schweiz) festgesetzt (RRB Nr. 678/2015).

Die Umsetzung der Massnahme 10.2 a erfolgt planmässig. Mit der vom Regierungsrat beschlossenen Aufbauphase 2015–2016 (RRB Nr. 1252/2014) sollen einerseits das Angebot der Daten, die unbestritten sind und den Anforderungen von OGD genügen, auf dem Portal des Bundes publiziert werden, andererseits sollen Erfahrungen mit OGD gesammelt und

die Ergebnisse zur Klärung der Fragen dienen. Dazu wird die Ausbauphase 2015–2016 zurzeit ausgewertet. Darauf gestützt, soll nächstens über die weitere Umsetzung der Massnahme entschieden werden.

Im Rahmen der Ausbauphase 2015–2016 wurden namentlich die für die Publikation von OGD-Datensätzen notwendigen Prozesse, Gremien und Hilfsmittel entwickelt und erprobt. Es konnten zudem bis Ende 2016 insgesamt 373 Datensätze gemäss den OGD-Kriterien auf dem Bundesportal opendata.swiss zur Verfügung gestellt werden. Die Mehrheit dieser Daten stammt vom Statistischen Amt des Kantons Zürich und der Geoinformation des Kantons Zürichs im Amt für Raumentwicklung.

Im am 11. Mai 2015 erlassenen Statistikgesetz (StatG; LS 431.1) wurde die Zulässigkeit von OGD-Publikationen durch das Statistische Amt festgehalten. OGD-Datensätze werden gestützt auf §§ 16 und 17 StatG publiziert.

Die Publikation von OGD-Datensätzen durch die Geoinformation des Kantons Zürich erfolgt auf der Grundlage von §§ 8 und 9 des Kantonalen Geoinformationsgesetzes (KGeoIG; LS 704.1).

Mit der laufenden Teilrevision der Kantonalen Geoinformationsverordnung (KGeoIV; LS 704.11) wird die offene Datennutzung ohne Einschränkungen und mit freier Wiederverwendung zum Standard erklärt. In den Anhängen zur revidierten Verordnung soll die Nutzung verbindlich festgelegt werden. Damit entfallen die heute notwendigen Einzeldeklarationen der Datenherren für eine OGD-Nutzung ihrer Daten. Die Inkraftsetzung ist für Sommer 2017 geplant.

Mit der Totalrevision der Gebührenverordnung für Geodaten (GebV GeoD; LS 704.15) wird die vollständige Abschaffung der Gebühren für die Nutzung von Geodaten im Kanton Zürich angestrebt. Damit sollen künftig auch Daten der Amtlichen Vermessung kostenlos genutzt werden können. Die Totalrevision stiess in der Vernehmlassung auf Befürwortung. Die Inkraftsetzung erfolgt voraussichtlich auf den 1. Januar 2018.

Zu Frage 2:

Die Nutzung von offenen Behördendaten durch die Wirtschaft und die Verwaltung selbst eröffnet grosse Möglichkeiten. Die Bereitstellung und Publikation von OGD-Daten ist ein strategisches Ziel und Teil der Regierungspolitik (vgl. die Beantwortung der Frage 1). Die Aufbauphase dient dazu, geeignete Hilfsmittel und das passende Vorgehen zu entwickeln und schrittweise weitere Massnahmen festzulegen, um die Publikation von OGD-Daten bedarfsgerecht und in Einklang mit den rechtlichen Rahmenbedingungen und den vorhandenen Mitteln wirkungsvoll zu fördern.

Zu Frage 2a:

Das Amtsblatt ist das amtliche Publikationsorgan des Kantons. Darin oder in Beilagen dazu können Verfügungen, Beschlüsse und andere amtliche Meldungen der gesetzgebenden, vollziehenden und richterlichen Behörden veröffentlicht werden, die nicht in der Offiziellen Gesetzesammlung erscheinen. Die rechtlichen Grundlagen für das Amtsblatt des Kanton Zürich finden sich zurzeit im Publikationsgesetz vom 27. September 1998 (PublG; LS 170.5) und in der entsprechenden Publikationsverordnung vom 2. Dezember 1998 (PublV; LS 170.51).

Die erwähnten Nutzungsbedingungen des kantonalen Webauftritts, insbesondere Ziff. 2, weisen auf das allgemeine Urheberrecht an den zur Verfügung gestellten Internetseiten und Inhalten hin, solange dieses nicht durch bestehende Rechtsnormen ausdrücklich aufgehoben ist, wie dies etwa für Gesetzestexte und Gerichtsurteile der Fall ist (Art. 5 Urheberrechtsgesetz, URG, SR 231.1). Die Publikation des Amtsblatts als OGD erfordert daher keine Anpassung der Nutzungsbedingungen, da diese dafür nicht massgeblich sind, sondern entsprechende gesetzliche Grundlagen und die Freistellung von weitergehenden Schutzbestimmungen.

Die klare Auszeichnung der Nutzungsbedingungen und die klare zentrale Erschliessung von OGD-Daten waren wesentliche Gründe, warum die kantonalen OGD-Daten auf dem Bundesportal opendata.swiss publiziert werden.

§ 20 des neuen Publikationsgesetzes vom 30. November 2015 (ABI 2015-12-11, noch nicht in Kraft) regelt den Datenschutz entsprechend den derzeitig geltenden Regelungen. Auch die Schutzbedingungen für die Auffindbarkeit über die Suchfunktion orientieren sich zukünftig sowohl an den Ansprüchen der Publikationspflicht als auch den Anforderungen des Datenschutzes.

Zu Fragen 2b, 2c und 2d:

Im Amtsblatt werden Meldungen der folgenden Rubriken publiziert:

- Rechtsetzung und politische Rechte,
- Submissionen,
- Bauten und baurechtliche Planungen,
- Bürgerrechts- und Vormundschaftswesen,
- Steuerwesen,
- abhanden gekommene Werttitel,
- Nachlassverfahren,
- Schuldbetreibungen,
- Konkurse,
- andere gesetzliche Publikationen

In einigen der aufgeführten Rubriken, insbesondere dem Bürgerrechts- und Vormundschaftswesen, den Bauten und baurechtlichen Planungen, dem Steuerwesen, den Schuldbetreibungen und den Konkursen werden Daten publiziert, die gemäss § 3 [Abs. 3 und 4] des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG; LS 170.4) unter die Kategorie *Personendaten* und teilweise unter die Kategorie *besondere Personendaten* fallen. Für deren Veröffentlichung gelten gemäss § 16 IDG für Personendaten und gemäss § 17 IDG für besondere Personendaten besondere Schutzklauseln. In Abstimmung mit dem kantonalen Datenschutzbeauftragten wurden daher Fristen für die Auffindbarkeit der entsprechenden Daten über die Suchfunktion in § 9b Abs. 2 PublV festgelegt, die sowohl den Ansprüchen der Publikationspflicht als auch den Anforderungen des Datenschutzes genügen. Da ein maschinenlesbarer Zugang den Abruf, die Speicherung und externe Weiterverarbeitung der angebotenen Informationen ermöglicht, würde die bestehende Schutzmassnahme unterlaufen.

Im Weiteren ist in § 12 Abs. 2 PublG eine Bewilligungspflicht für die Übernahme und Verwertung der Daten festgehalten. OGD-Daten müssen hingegen bewilligungsfrei verwendet werden können. In § 10b lit. d PublV ist ausserdem eine Gebührenpflicht für die Übernahme und Verwertung elektronischer Daten festgehalten. Auch diese Regelung ist nicht mit einer Veröffentlichung als OGD vereinbar.

Ein Verfügbarmachen der Amtsblattdaten als OGD bzw. über den freien Zugang einer Programmierschnittstelle (API) ist daher mit den geltenden rechtlichen Regelungen nicht zulässig und von der Gesetzgebung ausdrücklich nicht erwünscht.

Zu Frage 2e:

Die gesetzliche Grundlage für die Publikation von Bauten und baurechtlichen Planungen im Amtsblatt findet sich in § 6 lit. a des Planungs- und Baugesetzes (PBG; LS 700.1). Da auch hier Personendaten gemäss § 3 (Abs. 3) IDG publiziert werden, greifen auch die zugehörigen Schutzbestimmungen von § 16 IDG. Eine Publikation dieser Informationen als maschinenlesbare Daten ist daher aus den in der Beantwortung der Frage 2b aufgeführten Gründen derzeit nicht möglich.

Für das themenverwandte Projekt «Elektronische Plattform für Baugesuche ePB-ZH», das zum Ziel hat, dass die Mehrheit der Baugesuche elektronisch eingereicht werden können, müssen zwar gesetzliche Grundlagen im Kanton Zürich bezüglich der Modalitäten für Baueingaben angepasst werden, eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen in Bezug auf die öffentliche Publikation von Baugesuchen ist hingegen nicht Teil des Projektes und auch nicht geplant.

Zu Fragen 2f und 2g:

Es gibt derzeit keine Planungen für eine Publikation des Amtsblattes als OGD oder eines alternativen Zuganges über eine API (vgl. die Beantwortung der Fragen 2a und 2b). Um die Daten des Amtsblattes als OGD oder über eine API zugänglich zu machen, wäre, neben einem gesetzlichen Auftrag dazu, die Bereitschaft zum Verzicht auf die entsprechenden Schutzbestimmungen von Personendaten erforderlich.

Organisatorisch ist zu beachten, dass über das Amtsblatt auch Daten von Dritten, wie Gemeinden oder Betreibungsämtern, veröffentlicht werden. Daher wäre vorgängig zwingend zu klären, welcher Datenherr für welche Datensätze zuständig ist. Die Staatskanzlei als Herausgeberin ist nur die datenpublizierende Stelle, nicht aber Datenherrin und daher auch nicht berechtigt, über die Verwendung der Daten zu bestimmen. Über eine Publikation als OGD müsste jeweils der zuständige Datenherr entscheiden.

Zu Frage 3:

Der volkswirtschaftliche Nutzen von OGD kann nicht allgemein quantifiziert werden. Es gibt jedoch bereits publizierte Datensätze (u. a. Verkehrs-, Geo- und Meteodaten), mit denen Erfahrungen gesammelt werden konnten und die als Indikatoren für den Nutzen dienen können.

OGD-Daten werden heute neben der öffentlichen Verwaltung selbst und den Gemeinden des Kantons Zürich von den unterschiedlichsten Anwenderinnen und Anwendern genutzt. So arbeiten Medienhäuser (u. a. Tages-Anzeiger und NZZ), Navigationssystemanbieter und Versicherungen mit OGD-Daten. Verschiedene Beispiele können der Übersicht von OGD-Anwendungen der Stadt Zürich (www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/ogd/anwendungen.html) entnommen werden.

Als OGD publizierte raumbezogene Datenbestände sind insbesondere für Bildungs-, Forschungs- und Wirtschaftseinrichtungen eine unverzichtbare Arbeitsgrundlage. Beispiel dafür sind die hochaufgelösten Höhendaten und Luftaufnahmen über das gesamte Gebiet des Kantons Zürich, die seit 2014 bzw. 2016 als OGD zur Verfügung stehen. Verschiedene private Ingenieurbüros haben auf der Grundlage dieser Daten neue Analysewerkzeuge für Bauherrschaften und Gemeinden entwickelt, wie z. B. automatische Baumassenzifferberechnung, Bebauungsdichte und Sichtbarkeitsanalysen.

Zürcher und Schweizer Erfolgsgeschichten im Wirtschaftsumfeld sind noch selten: Einen Erfolg hat die Ubique Innovation AG aus Zürich erzielt. Sie hat als Mitglied der Open Transport Data Community die App Viadi entwickelt (siehe opentransportdata.swiss/de/showcase-5 und www.viadi-app.ch), deren Bedien- und Abfragekonzept heute in der SBB-Mobile-App eingesetzt wird.

Ein Schlüsselement für die OGD-Entwicklung ist der gebührenfreie Zugang zu Daten. Die Aufhebung der Gebühren auf den amtlichen Vermessungsdaten im Kanton Basel-Landschaft hat beispielsweise 2010 zu einer Vervierfachung und im Jahr darauf zu einer nochmaligen Verdoppelung der Datennutzung geführt. Laut einer Infras-Studie von 2008 könnten durch die Freigabe von Wetterinformationen gar Nutzen im Umfang von dreistelligen Millionenbeträgen erzielt werden (Volkswirtschaftliche Bedeutung der Wetterdienste in der Schweiz, Machbarkeitsstudie des Forschungs- und Beratungsbüros Infras vom 21. Juli 2008, S. 7). Ein weiterer Erfolgsfaktor ist ein möglichst flächendeckendes Datenangebot.

Weiterhin muss beachtet werden, dass wirtschaftlicher Nutzen nicht nur auf der Konsumentenseite entstehen kann, sondern auch auf der Seite der Amtsstelle, die Daten bereitstellt. So kann beispielsweise der Wechsel von der Datenbereitstellung auf Anfrage hin zur OGD-Abgabe für Effizienzsteigerungen bei der automatisierten internen Beschaffung und Verarbeitung sorgen sowie zur Senkung der Abgabekosten führen.

Neben dem quantitativen Wert von OGD besitzt die Bereitstellung von OGD auch einen ideellen Wert. Die Möglichkeit, dass Dritte Daten der Politik und der Verwaltung anschaulich aufbereiten und nutzbar machen, kann die Transparenz und Legitimation staatlichen Handelns vergrössern und die Institutionen stärken.

Zu Frage 4:

Es bestanden keine quantitativen Vorgaben, da die Aufbauphase aufgrund der noch offenen Fragen zu OGD auch als Möglichkeit zu verstehen war, um geeignete Werkzeuge, Vorgehen und Gremien zu entwickeln und zu testen. Für die Aufbauphase hat der Fachausschuss OGD des Kantons Zürich bewusst entschieden, sich aufgrund fehlender Mittel hauptsächlich auf bereits öffentlich zugängliche Daten zu konzentrieren und diese als OGD auf dem Bundesportal opendata.swiss zur Verfügung zu stellen. Dank grossem Engagement der beteiligten Stellen (Statistisches Amt der Direktion der Justiz und des Innern sowie Abteilung Geoinformation im Amt für Raumentwicklung der Baudirektion) wurde dieser Auftrag mit derzeit 373 publizierten OGD-Daten übertroffen, d. h., es konnten auch Datensätze als OGD zugänglich gemacht werden, die vorher nicht öffentlich zugänglich waren.

In der Berichterstattung zur Aufbauphase OGD im Kanton Zürich wird zu Ausbau und Förderung von OGD im Kanton Zürich Stellung genommen werden. Es lässt sich aber jetzt schon festhalten, dass die rechtlichen Grundlagen eine wesentliche Einflussgrösse darstellen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Staatskanzlei.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi