

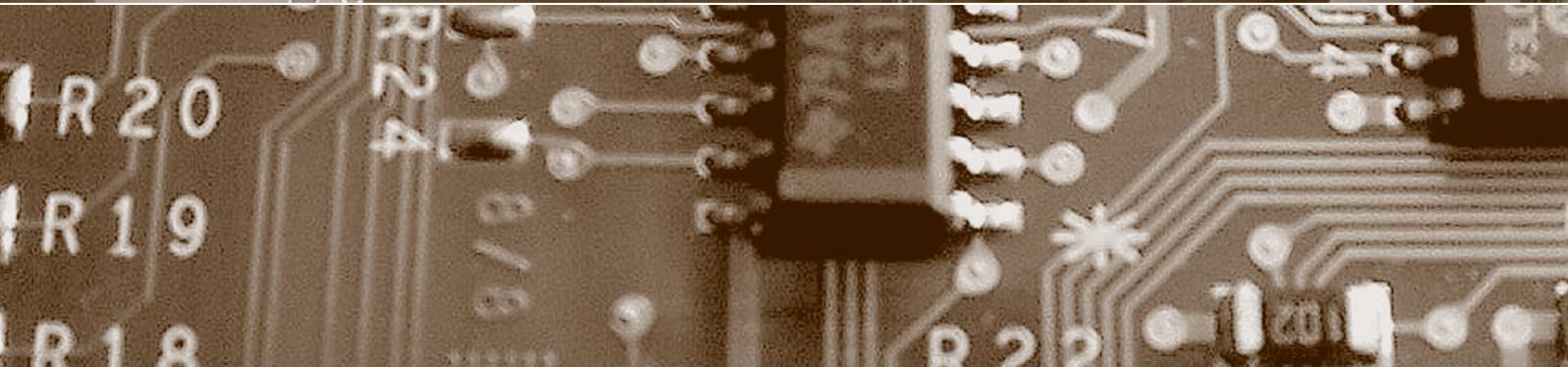
Schwerpunkt:

# Open Government Data

**fokus:** Open Government Data: Das Potenzial

**fokus:** Datenschutz-Pendenzen bei OGD

**report:** Sicherheit und Usability von CAPTCHAs



Herausgegeben von  
**Bruno Baeriswyl**  
**Beat Rudin**  
**Bernhard M. Hämmerli**  
**Rainer J. Schweizer**  
**Günter Karjoth**

## fokus

Schwerpunkt:

### Open Government Data

auftakt

#### Power für Open Government Data

von Kathy Riklin Seite 49

#### Daten, Daten, nichts als Daten?

von Peter Haber Seite 52

#### Open Government Data: Das Potenzial

von André Golliez Seite 54

#### Datenschutz-Pendenzen bei OGD

von Beat Rudin Seite 62

#### Open Government Data in Zürich

von Andreas Németh Seite 68

#### Open Government in Wien

von Johann Mittheisz Seite 74

Zahlreiche Regierungen versprechen sich von «Open Government Data» (OGD) mehr Transparenz und wirtschaftliches Wachstum. Sind diese Hoffnungen berechtigt? Und was muss die Schweiz unternehmen, um das Potenzial von Open Government Data zu nutzen?

**Open Government Data: Das Potenzial**

Das Öffentlichkeitsprinzip ermöglicht Open Government Data, aber die Gefahr für die Persönlichkeitsrechte darf nicht unter den Tisch gewischt werden. Wie kann sichergestellt werden, dass verschiedene, u.U. von verschiedenen öffentlichen Organen zugänglich gemachte Daten nicht hinterher miteinander in Verbindung gebracht werden können, so dass die betroffenen Personen wieder identifiziert werden können?

**Datenschutz-Pendenzen bei OGD**

Mit dem schweizweit ersten Datenportal für Datenbestände der öffentlichen Verwaltung erschliesst die Stadt Zürich das wirtschaftliche und gesellschaftliche Nutzenpotenzial von Open Government Data.

**Open Government Data in Zürich**

Die Stadt Wien «sitzt» nicht auf ihren Daten, sondern stellt sie mit einfachen Nutzungsbedingungen zur Verfügung. Um den Dienststellen die Priorisierung der zur Verfügung zu stellenden Daten zu erleichtern, wurde ein Prozess des internen Datenmonitorings aufgesetzt.

**Open Government in Wien**

## impresum

**digma:** Zeitschrift für Datenrecht und Informationssicherheit, ISSN: 1424-9944, Website: [www.digma.info](http://www.digma.info)

**Herausgeber:** Dr. iur. Bruno Baeriswyl, Dr. iur. Beat Rudin, Prof. Dr. Bernhard M. Hämmerli, Prof. Dr. iur. Rainer J. Schweizer, Dr. Günter Karjoth

**Redaktion:** Dr. iur. Bruno Baeriswyl und Dr. iur. Beat Rudin

**Zustelladresse:** Redaktion digma, per Adr. Datenschutzbeauftragter des Kantons Basel-Stadt, Postfach 205, CH-4010 Basel  
Tel. +41 (0)61 201 16 42, Fax +41 (0)61 201 16 41, [redaktion@digma.info](mailto:redaktion@digma.info)

**Erscheinungsplan:** jeweils im März, Juni, September und Dezember

**Abonnementspreise:** Jahresabo Schweiz: CHF 158.00, Jahresabo Ausland: Euro 131.00 (inkl. Versandkosten), Einzelheft: CHF 42.00

**Anzeigenmarketing:** Publicitas Publimag AG, Mürtchenstrasse 39, Postfach, CH-8010 Zürich  
Tel. +41 (0)44 250 31 31, Fax +41 (0)44 250 31 32, [www.publimag.ch](http://www.publimag.ch), [service.zh@publimag.ch](mailto:service.zh@publimag.ch)

**Herstellung:** Schulthess Juristische Medien AG, Arbenzstrasse 20, Postfach, CH-8034 Zürich

**Verlag und Abonnementsverwaltung:** Schulthess Juristische Medien AG, Zwingliplatz 2, Postfach, CH-8022 Zürich  
Tel. +41 (0)44 200 29 19, Fax +41 (0)44 200 29 08, [www.schulthess.com](http://www.schulthess.com), [zs.verlag@schulthess.com](mailto:zs.verlag@schulthess.com)



### Europaratskonvention 108: Frischzellenkur

Die Revision der aus dem Jahr 1981 stammenden Europaratskonvention bietet die Chance, ein international anerkanntes Datenschutzniveau zu schaffen, welches dem heutigen Stand der Diskussion entspricht und auch mit den Anpassungen des EU-Datenschutzrechts konform ist.

Rechtsentwicklung

### Europaratskonvention 108: Frischzellenkur

von Sandra Husi-Stämpfli Seite 78

Forschung

### Fingerprints in der Tatortforensik

von Jana Dittmann/Claus Vielhauer/ Michael Ulrich/Matthias Pocs Seite 80

Forschung

### Sicherheit und Usability von CAPTCHAs

von Stefan Penninger/ Hannes Federrath Seite 84

### Fingerprints in der Tatortforensik

Die Erforschung der zerstörungsfreien Erfassung von latenten Fingerprints birgt verschiedene Herausforderungen, aber auch Chancen in sich. Eine davon ist die Detektion und Lokalisierung von Spuren. Diese kann durch niedrig aufgelöste Grob-scans erfolgen.

### Aus den Datenschutzbehörden

Wer ist neu zur Datenschutzbeauftragten gewählt worden? Welche Themen haben Datenschutzbehörden im letzten Quartal bearbeitet? Die Unterrubrik berichtet über Personelles und Aktuelles aus der Datenschutzszene.



privatim

### Aus den Datenschutzbehörden

von Sandra Husi-Stämpfli Seite 88

ISSS

### Erfolg und neue Perspektiven

von Ursula Widmer Seite 90

agenda

Seite 91

### Erfolg und neue Perspektiven

Die Information Security Society Switzerland will unter ihrer neuen Präsidentin ihre Aktivitäten vermehrt auch auf die Romandie ausrichten, vermehrt auch weibliche Mitglieder ansprechen und eine verstärkte Beteiligung von Angehörigen des Hochschulbereichs anstreben. Ausserdem soll die ISSS verstärkt als relevanter Ansprechpartner zu ICT-Security wahrgenommen werden.

schlussstakt

### Wenn die «unsichtbare Hand» mitbietet ...

von Beat Rudin Seite 92

cartoon

von Reto Fontana

# Open Government Data in Zürich

Das schweizweit erste Datenportal für Datenbestände der öffentlichen Verwaltung entsteht in Zürich.



Andreas Németh,  
M.Sc., Organisation  
und Informatik  
Stadt Zürich,  
eZürich Programm-  
leiter/eGovernment,  
Zürich  
andreas.nemeth@  
zuerich.ch

## Mit dem neuen Datenportal erschliesst die Stadt Zürich das wirtschaftliche und gesellschaftliche Nutzenpotenzial von Open Government Data.

Anfangs 2011 wurde auf einer Webseite der englischen Verwaltung die Kriminalitätsstatistik für jede einzelne Strasse in ganz England und Wales veröffentlicht. Die Seite wurde in Kürze 18 Millionen Mal aufgerufen und brach schlussendlich unter dieser Last zusammen<sup>1</sup>. Dieses Beispiel zeigt eindrücklich, dass für Daten aus der öffentlichen Verwaltung ein Interesse in der Bevölkerung besteht.

### OGD – Innovation, Partizipation und Transparenz

Unter Open Government Data (OGD) versteht man das Zurverfügungstellen und den freien Zugang zu Daten aus der öffentlichen Verwaltung. Diese werden von den Ämtern proaktiv, in maschinenlesbaren und strukturierten Formaten zur Nutzung und Weiterverwendung in einem Datenportal bereitgestellt. Diese «Datenallmenden» beinhalten eine breite Palette verschiedenster Arten von Datensätzen, darunter Statistiken, Karten und Umwelt- und Wetterdaten, Informationen von Parlamenten und richterlichen Entscheidungen usw. Dabei gibt es nach TIM BERNERS LEE, dem Vater des World Wide Web, qualitative Unterschiede bei der Umsetzung von OGD. Sein 5-stufiges Sterne-Modell beginnt mit der Datenbereitstellung im Netz mittels einer offenen Lizenz (1 Stern). Durch die Bereitstellung in strukturiertem, nicht proprietärem Format können 2 bzw. 3 Sterne erreicht werden. Die zwei letzten Sterne beziehen sich auf «Linked Open Government Data», die Vernetzung der Datensätze der Verwaltungen über das World Wide Web. Dies geschieht mittels der Verwendung eindeutiger URLs (4. Stern) und der Verlinkung der eigenen

Daten mit anderen Daten, um damit einen neuen Kontext herzustellen (5. Stern)<sup>2</sup>. Die daraus resultierende erhöhte Transparenz in der Verwaltung und der wirtschaftliche und gesellschaftliche Nutzen, welcher durch die innovative Weiterverarbeitung der Rohdaten erzeugt wird, sind die grundlegenden Motive für die Öffnung der Datenbestände. Die kreative Nutzung der Daten kann die Wirtschaft ankurbeln und Innovationstätigkeiten fördern. So rechnet die EU-Kommission, durch die konsequente Implementierung von OGD in den EU-Staaten, mit zusätzlich 40 Milliarden Euro pro Jahr für die EU-Wirtschaft<sup>3</sup>. Im Sinne der Informationsökonomik können Kosten gemindert und Synergien genutzt werden. Von diesen profitieren nicht zuletzt auch die Verwaltungen selber, da gewisse Dienstleistungen im Bereich der Datenaufbereitung und -verarbeitung durch Dritte erfolgen. In der Bevölkerung kann das Bewusstsein und das Verständnis für spezifische Themenbereiche erhöht und Wissen in unserer Informationsgesellschaft verbreitet werden. Zudem werden die Forderungen in der Bevölkerung nach mehr Partizipationsmöglichkeiten und mehr Transparenz in Verwaltung und Politik immer stärker. Das demokratiepolitische Potenzial von OGD liegt u.a. in der Schmälerung der Informationsasymmetrie zwischen Politik/Verwaltung und Bevölkerung. Als treffendes Beispiel kann hier der «Parlament Explorer», eine Dienstleistung der Orell Füssli Wirtschaftsinformation AG, genannt werden. Mittels dieses Tools werden Angaben zu Partei- und Kommissionszugehörigkeit der Volksvertreter(innen) im Schweizer Parlament mit den Daten der im Handelsregister eingetragenen Mandaten der Parlamentarier verknüpft. Damit können wirtschaftliche Interessenbindungen visuell erkennbar gemacht werden<sup>4</sup>. Diese zugängliche und teilweise sogar spielerische Art von Informationsdarstellung kann unter Umständen auch der zunehmenden Politikverdrossenheit entgegenwirken.

Das einleitend erwähnte Beispiel stammt bezeichnenderweise aus einem angelsächsi-

schen Land. Es sind hauptsächlich Staaten aus dem angelsächsischen Raum und solche, die sich durch verfassungsrechtlich verankerte Informationsfreiheitsgesetze und starke gesellschaftliche Grundprinzipien von Transparenz und Offenheit auszeichnen, welche die Vorreiterrolle in Sachen OGD innehaben. Insbesondere England und USA sind in dieser Thematik führend und haben das Thema bereits seit 2006 bzw. 2009 auf der politischen Agenda. So hat BARACK OBAMA noch am Tage seiner Amtseinführung im Januar 2009 ein Memorandum mit dem Titel «Transparency and Open Government» verabschiedet. Die strategischen Grundpfeiler seiner Verwaltung werden damit als «Transparenz», «Partizipation» und «Kollaboration» definiert<sup>5</sup>. Dies markierte einen politischen Meilenstein, da zum ersten Mal auf höchster Ebene «Open Government», und damit auch OGD, als Regierungskonzept und mit dem Ziel der Stärkung der Demokratie definiert wurden. Auf supranationaler Ebene wird in Europa nun ebenfalls ein anderes Tempo vorgelegt. Ende 2011 legte die für die Digitale Agenda zuständige EU-Kommissarin, NEELIE KROES, einen Änderungsvorschlag für die bisherigen Richtlinien im Umgang mit Behörden-daten vor. Das Dokument sieht für das Jahr 2013 eine für alle Mitgliedstaaten zwingende, grundlegende, kostenlose Zurverfügungstellung aller Dokumente von öffentlichen Stellen in maschinenlesbaren Formaten vor. Zudem sollen 100 Millionen Euro für Forschungen über bessere Technologien für den Umgang mit öffentlichen Verwaltungsdaten zur Verfügung gestellt werden.

### **OGD in der Schweiz**

Auch wenn die Schweiz in Sachen OGD noch als «Entwicklungsland» angesehen wird, ist der Ansatz der offenen Verwaltung, welche proaktiv Informationen zur Verfügung stellt, nicht gänzlich neu. So existieren beispielsweise in der Region Zürich nebst dem Statistischen Amt des Kantons noch jenes der Stadt Zürich, der Stadt Winterthur, die Bildungsstatistik des Kantons Zürich, Statistiken der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich und eine eigene Statistik für die Bodenseeregion. Allesamt sind sie nicht erst seit Kurzem mit der Datenerfassung und -zurverfügungstellung betraut. Ebenso stellt das Bundesamt für Statistik (BFS) seit über 150 Jahren eine Fülle an Datenmaterial und darauf basierenden Informationen zur Verfügung. In den Jahren 1987 und 1996 machte das BFS wichtige statistische Informationen online elektronisch zugänglich (Datenbank STATINF und Website). Ein weiterer wichtiger

Schritt in Richtung OGD wurde im Jahr 2006 gemacht. Auf gesetzlicher Ebene wechselte die Bundesverwaltung mit der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ) auf den 1. Juli 2006 vom Geheimhaltungsgrundsatz hin zum Öffentlichkeitsprinzip<sup>6</sup>. In Zürich wurde das Öffentlichkeitsprinzip auf kantonaler Ebene verankert (Gesetz über die Information und den Datenschutz). Der Paradigmenwechsel, hervorgerufen durch das neue Öffentlichkeitsprinzip, wird mit dem Verständnis von OGD und dessen Umsetzung weiter vorangetrieben. Als wichtige Neuerungen können dabei folgende Punkte genannt werden: Die Veröffentlichung der Daten erfolgt proaktiv durch die Verwaltung und in bisher unbekanntem Umfang. Ein Umdenken innerhalb der Verwaltung ist dabei unausweichlich. Insbesondere die Überwindung der Fehlerkultur und der Angst vor zu viel Offenheit

**Ein Umdenken innerhalb der Verwaltung ist unausweichlich. Insbesondere die Überwindung der Fehlerkultur und der Angst vor zu viel Offenheit sind essenziell.**

sind dabei essenziell. Zudem werden die Daten in maschinenlesbaren Formaten zur Verfügung gestellt, so dass Zugang und Weiterverarbeitung mit einer neuen Einfachheit erfolgen können. Hinzu kommt der Wechsel von der Publikation von Informationen überwiegend in «unstrukturierter Form» (Textform, etc.) hin zu einer Veröffentlichung von Daten mehr und mehr auch in «strukturierter Form» (Rohdaten). Aus diesen Veränderungen im Angebot soll eine Sogwirkung zum Datenangebot der Behörden erfolgen und eine weit grössere Dynamik im Umgang mit den Daten entstehen.

### **Kurz & bündig**

Die Öffnung der Datenbestände der Öffentlichen Verwaltungen (Open Government Data (OGD)) ist in diversen Ländern bereits erfolgt. Der neue Rohstoff, bestehen aus den Datensätzen der Verwaltungen und den darin enthaltenen Informationen, kann für neuartige, innovative Dienstleistungen verwertet werden und damit wirtschaftlichen Nutzen erbringen. Die Gesellschaft profitiert durch grösseres Wissen, Transparenz und eine dadurch besser auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Verwaltungstätigkeit. OGD bedingt einen verwaltungsinternen Kulturwandel, in dem das Preisgeben von internen Daten eine Selbstverständlichkeit wird. Die Schweiz begibt sich, mitunter mit dem OGD-Portal der Stadt Zürich, auch auf den Weg zu einer offeneren Verwaltung.



Seit dem letzten Jahr hat das Thema OGD von medialer, politischer und gesellschaftlicher Seite aus an Bedeutung gewonnen. Wichtige Voraussetzung für die OGD-Bewegung in der Schweiz war einerseits das bereits erwähnte Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung aus dem Jahr 2006, welches zu einer Öffnung der Verwaltungen beigetragen hat. OGD geht insofern über das Öffentlichkeitsprinzip hinaus, als dass Daten nicht mehr nur auf Anfrage herausgegeben werden müssen, sondern proaktiv zur Verfügung gestellt werden. Als zweiter wichtiger Treiber gilt

leistungen und Produkte auf den Markt zu bringen»<sup>9</sup>.

### **Die Initiative eZürich und das erste OGD-Portal der Schweiz**

Zürich ist die erste Schweizer Stadt, die ein Open-Data-Portal einführt. Dass Zürich beim Thema OGD schon weiter fortgeschritten ist, hat die Stadt u.a. der Initiative eZürich zu verdanken. Das Ziel von eZürich als einer von vier Legislatorschwerpunkten 2010–2014 der Stadt Zürich ist es, in enger Kooperation mit Wirtschaft, Wissenschaft und Bevölkerung Strategien und Projekte zu entwickeln, die Zürich international als Top-Standort im Bereich ICT-Dienstleistungen und ICT-Infrastruktur positionieren. Startpunkt der Initiative war der Online-Ideenwettbewerb zur digitalen Zukunft im Dezember 2010. Die Beteiligungsrate der Bevölkerung war, im Vergleich mit ähnlichen ePartizipationsverfahren im Ausland, mit 612 eingereichten Ideen überraschend hoch. Bei der Auswertung der Beiträge fiel auf, dass viele Wettbewerbsteilnehmer Ideen anbrachten, die in den Bereich OGD fallen. Im Anschluss an den Ideenwettbewerb trafen sich, auf Einladung des Zürcher Stadtrats, namhafte Vertreter der Schweizer und Zürcher ICT-Branche zu einem dreitägigen Workshop. Diese «Elefantenrunde» bestand aus Persönlichkeiten kleiner und grosser ICT-Unternehmungen (u.a. Doodle, Microsoft, Google), Vertretern aus der Banken- und Versicherungsbranche (darunter CS und UBS), Vertretern von ICT-Verbänden und aus Wissenschaftlern und Politikern. Dabei wurde die Fragestellung diskutiert, welche Schritte unternommen werden müssen, um Zürich international als Top-Standort für Informations- und Kommunikationstechnologie zu positionieren. Aus 29 Ideen wurden zwölf zur Weiterverfolgung ausgewählt. Eine dieser zwölf Ideen war OGD. Nach dem Ideenwettbewerb für die Bevölkerung und dem externem Workshop wurde ein interner Workshop, bestehend aus verwaltungsinternen Personen, durchgeführt. Es zeigte sich dabei, dass auch aus der Innenansicht, von Verwaltungsseite her, das Interesse und die Zustimmung für das Thema OGD vorhanden sind. Es lag deshalb nahe, OGD in der stadtinternen eZürich-Strategie offiziell zu verankern<sup>10</sup>. Die Umsetzungsphase für das OGD-Portal begann mittels einer Kooperation mit der Universität Zürich unter der Leitung von Prof. ABRAHAM BERNSTEIN. Zuerst wurde 2011 ein Prototyp eines solchen Datenportals erstellt. Dieser Prototyp sollte es ermöglichen, dem abstrakten Begriff der «offenen Verwaltungsdaten» Leben einzuhauchen und eine konkrete

## **Dass Zürich beim Thema OGD schon weiter fortgeschritten ist, hat die Stadt unter anderem der Initiative eZürich zu verdanken.**

eGovernment, welches die Nutzung von modernen Informations- und Kommunikationstechnologien in den Verwaltungen zum Ziel hat. Auch eine aktive und engagierte Community hat dafür gesorgt, dass das Thema in verschiedenen Kreisen im Gespräch geblieben ist. Im Januar 2012 wurde mit über 50 Interessierten der Verein «Opendata.ch» gegründet<sup>7</sup>. Von politischer Seite lässt sich eine erhöhte Aufmerksamkeit für das Thema erkennen. Auf nationaler Ebene wurden im 2011 bereits vier Interpellationen bzw. Postulate zum Thema OGD durch den Bundesrat beantwortet. Für die Frühlings- und Sommersession 2012 in Bern stehen zwei Postulate zur Behandlung durch die Räte an. In einer Antwort des Bundesrates vom letzten Jahr anerkennt er das in OGD liegende positive Potenzial<sup>8</sup>. In der Beantwortung eines weiteren Postulats weist der Bundesrat jedoch darauf hin, dass das Thema für alle Beteiligten relativ neu sei und deshalb fundierte Chancen-Risiken Analysen noch fehlen. In der Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz vom März dieses Jahres findet OGD namentliche Erwähnung: «Mit dem Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung wurde ein Paradigmenwechsel hin zu einer transparenteren Tätigkeit der Bundesverwaltung eingeleitet. (...). Ausgebaut werden sollte auch der zeitnahe Zugang zu Daten, die von der Verwaltung erstellt und aufbereitet werden, sofern diese nicht Daten-, Urheberrechts- und Informationsschutzbestimmungen unterliegen (Open Government Data). Dies trägt zu mehr Transparenz in der Verwaltung bei und ermöglicht es der Wirtschaft, Daten weiter zu verarbeiten und neue Dienst-

Vorstellung der damit verbundenen Möglichkeiten zu erzeugen. Ebenso sollte damit aufgezeigt werden, wie mittels minimalen Aufwands Mehrwert erzeugt werden kann. Im September 2011 kam der Prototyp zum Einsatz. Der Verein «Opendata.ch» veranstaltete, u.a. mit der Unterstützung von eZürich, zum ersten Mal ein zweitägiges Camp zum Thema OGD in der Schweiz. Dort trafen sich verschiedenste Ideengeber, Designer und Entwickler, um ihre Ideen und Umsetzungsvorschläge zum Thema OGD zu entwickeln. Wie gross die Bandbreite an Einsatzmöglichkeiten der Rohdaten ist, zeigten die Ideen der Tüftler und Denker. So wurde von einem Team die Frage «Was passiert mit meinen Steuern?»<sup>11</sup> gestellt. Die Idee dahinter ist, dass jeder Stadtzürcher sich bequem ausrechnen lassen kann, wie viel seines persönlichen Steuergeldes in welches Budget fliesst und wie lange dieses Geld ausreicht, um die Stadt Zürich zu finanzieren. Dabei wurden die Rechnungsdaten 2010 der Stadt Zürich, die bisher mittels PDF veröffentlicht wurden, maschinenlesbar zur Verfügung gestellt. Diese wurden wiederum mit dem kantonalen Steuergesetz verknüpft. Eben diese Vereinigung von verschiedenen Datensätzen erzeugt neuartige Informationen und damit Wissen, welches ansonsten verborgen in den Datensätzen liegt. Dabei ermöglicht die ansprechende Visualisierung der Informationen deren einfache Interpretation. Die Community, welche wohlbermerkt ohne Entlohnung und aus Eigeninteresse diese Arbeit mit den Daten leistet, beeinflusst auch wesentlich die Zusammenarbeit der Akteure im Bereich von OGD. Charakteristisch dabei ist, dass die Zurverfügungstellung von Informationen einerseits aus einer Top-down-Perspektive von Seiten der Verwaltung erfolgt. Diese wiederum wird dabei aber grundlegend durch die Wünsche, Beiträge und Mitarbeit der Community und der Bevölkerung, also Bottom-up, geprägt. Die Gemeinschaft sagt selbst, was sie will. Die zuständige Verwaltungsstelle prüft die Anfragen für die Daten. So entsteht eine dynamisch lebende Zusammenarbeit mit der Gemeinschaft. Diese Vorgehensweise ist für die Verwaltung grundsätzlich neuartig. Ein Kulturwandel innerhalb der Behörden, deren Bereitschaft zur Öffnung und Beitrag zur gewünschten Partizipation, sind deshalb Grundvoraussetzung für den Erfolg von OGD. Der Launch des OGD-Portals der Stadt findet am 28. Juni 2012, im Rahmen der zweiten OGD-Konferenz der Schweiz statt. Veranstalter der Konferenz ist der Verein Opendata.ch, in Partnerschaft mit eZürich. Nebst Gastreden internationaler OGD-Koryphäen werden auch die Ergebnisse der

ersten umfassenden OGD-Studie der Schweiz präsentiert<sup>12</sup>. Die «OGD-Studie Schweiz» ist das Initialprojekt für ein grösseres Programm im Bereich OGD und liefert die Grundlage für zahlreiche neue OGD-Forschungs-, Entwicklungs- und Ausbildungsprojekte in den nächsten Jahren. Die Realisierung der OGD-Studie soll als Antrieb für die systematische OGD-Nutzung der Schweiz dienen. Erstmals werden dabei die Auswirkungen und das genaue Nutzenpotenzial für die Schweiz, welches man sich von OGD verspricht, genauer analysiert und die zu gewährleistenden informationstechnischen und rechtlichen Voraussetzungen bestimmt.

### **Die Open Government Data Policy der Stadt Zürich**

Definiert wurde der Begriff der «Offenheit» in Bezug auf OGD u.a. von der «Open Knowledge Foundation». Darin werden elf Kriterien genannt, welche bei der Bereitstellung von Daten aus der Öffentlichen Verwaltung gewährleistet sein müssen. Demnach sind Werke offen, wenn sie frei zugänglich sind, zur freiwählbaren Weiterverbreitung und Folgenutzung gebraucht werden dürfen, keine technischen Hindernisse beim Abruf bestehen und die

### **Die Community sagt selbst, was sie will. Die zuständige Verwaltungsstelle prüft die Anfragen für die Daten.**

Lizenz niemanden diskriminiert<sup>13</sup>. In der ganzen Euphorie darf jedoch nicht vergessen werden, dass dieser Umgang mit Daten mit einigen Risiken einhergeht und dabei der ursprüngliche Herausgeber die Kontrolle über deren Weiterverwendung verliert. Die Daten können verfälscht oder in gesetzeswidrigem Kontext gebraucht werden oder es besteht die Gefahr, dass Daten-Populismus damit betrieben wird.

Innerhalb der Europäischen Union wird die Harmonisierung der verschiedenen rechtlichen Rahmenwerke im Bereich der Datenfreigabe und des Datenschutzes nun durch eine neue OGD-Strategie der EU-Kommission vorangetrieben. Dies geschieht mittels einer Änderung der EU-Richtlinie zur Wiederverwertung von Informationen aus dem Öffentlichen Sektor (PSI Direktive 2003/98/EC). Zurzeit wird noch über die neu auftretenden rechtlichen Fragen und den Umgang mit diesen diskutiert. Dazu hat die Europäische Kommission ein eigens gefördertes Forschungsprojekt, LAPSI (Legal Aspects of Public Sector Information)<sup>14</sup>, welches

die rechtlichen Aspekte der PSI-Direktive 2003/98/EC erforscht, ins Leben gerufen. Untersucht werden Themen wie Datenschutz, Urheber- und Wettbewerbsrecht im Zusammenhang mit dem Zugang und der Weiterverarbeit-

Eigenregie erarbeiten. Zurzeit wird ein Rechtsgutachten erstellt, welches die Haftungsfrage der Stadt in Bezug auf die freigegebenen Daten klärt. Aus einem ersten Entwurf dieses Rechtsgutachtens lässt sich ein kontrollierbares und annehmbares Haftungsrisiko für die Stadt ableiten. Primär kann die Behörde nur haften, wenn sie den Kontext kennt, in dem die veröffentlichten Datensätze zum Einsatz kommen. Dies ist jedoch bei OGD meist nicht der Fall. Bei Kenntnis der genauen Anwendung, beispielsweise wenn sich die Stadt aktiv an einem Datenprojekt beteiligt, kann sie für fehlerhafte oder falsche Daten und deren Nutzung haftbar gemacht werden. Ebenso bei Anpreisungen oder konkreten Zusicherungen in Bezug auf die Eignung eines Datensatzes. Ein Restrisiko besteht jedoch auch bei Unkenntnis über den Einsatzkontext des Datenmaterials. Haftungsfragen können in diesem Fall bei Verstößen gegen bestimmte Schutznormen (Straf-, Immaterial-, Wettbewerbs-, Persönlichkeitsrechte) aufkommen. Hinzu kommen Haftungsrisiken bei Missachtung spezieller Garantstellungen oder Verstoss gegen eine besonders stipulierte Schutznorm. Nebst der Haftungsfrage gilt es des Weiteren, klare Richtlinien, Vorgehensweisen und Verantwortlichkeiten im Umgang mit OGD zu definie-

## Es darf nicht vergessen werden, dass dieser Umgang mit Daten mit Risiken einhergeht und der ursprüngliche Herausgeber die Kontrolle über deren Weiterverwendung verliert.

tung von Daten des öffentlichen Sektors. LAPSI soll politische Empfehlungen im Hinblick auf die Auswirkungen des für 2012 in Aussicht gestellten Inkrafttretens der überarbeiteten Direktive erarbeiten. Es kann davon ausgegangen werden, dass kommende europäische Richtlinien, Beschlüsse und Kooperationen von Seiten der EU auch die OGD-Entwicklung der Schweiz in Zukunft beeinflussen werden. In der Schweiz selber besteht zurzeit noch keine gesamtschweizerisch gültige Rechtsgrundlage, welche sich spezifisch auf OGD bezieht. Aus diesem Grund muss sich die Stadt Zürich diese Grundlagen in

### Fussnoten

- <sup>1</sup> We are creating a new era of transparency, 2011, <<http://www.telegraph.co.uk/news/politics/david-cameron/8621560/David-Cameron-We-are-creating-a-new-era-of-transparency.html>> (Stand 3.4.2012).
- <sup>2</sup> Open Government Data Weissbuch, 6.3 Open-Data-5-Stern-Modell von Tim Berners-Lee, 2011, <<http://open.semantic-web.at/display/OGDW/6.3+Open-Data-5-Stern-Modell+von+Tim+Berners-Lee>> (Stand 9.4.2012).
- <sup>3</sup> futurezone.at, EU-KOMMISSION: Offene Daten sollen 40 Milliarden Euro bringen, 2011, <<http://futurezone.at/netzpolitik/6325-offene-daten-sollen-40-milliarden-euro-bringen.php>> (Stand 3.4.2012).
- <sup>4</sup> Orell Füssli Wirtschaftsinformationen: Parlament Explorer, <<http://parlament.infocube.ch/>> (Stand 3.4.2012).
- <sup>5</sup> The White House, Transparency and Open Government: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, 2009, <[http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment)> (Stand 3.4.2012).
- <sup>6</sup> Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ), <[http://www.admin.ch/ch/d/sr/152\\_3/index.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/152_3/index.html)> (Stand 3.4.2012).
- <sup>7</sup> Webseite des Vereins opendata.ch: <<http://opendata.ch/>> (Stand 3.4.2012).
- <sup>8</sup> Edith Graf-Litscher (2011): 11.5040 – Fragestunde. Frage: Potenzial von Open Government Data in der Schweiz, <[http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20115040](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20115040)> (Stand 3.4.2012).
- <sup>9</sup> Bundesamt für Kommunikation, Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz, 2012, <<http://www.bakom.admin.ch/themen/infosociety/00695/index.html?lang=de>> (Stand 3.4.2012).
- <sup>10</sup> Mehr Informationen zur eZürich-Initiative unter: <<http://www.ezuerich.ch>>).
- <sup>11</sup> MakeOpenData Camp (2011): Was passiert mit meinen Steuern?, <<http://wheredidmytaxesgo.nelm.io/>> (Stand 3.4.2012).
- <sup>12</sup> ANDREAS AMSLER, Opendata.ch 2012 Konferenz am 28. Juni in Zürich, 2012, <<http://opendata.ch/2012/03/opendata-ch-2012-konferenz-am-28-juni-in-zurich/>> (Stand 3.4.2012).
- <sup>13</sup> Open Knowledge Foundation: Open Definition, Version 1.1, <<http://opendefinition.org/okd/deutsch/>> (Stand 3.4.2012).
- <sup>14</sup> LAPSI, The European Thematic Network on Legal Aspects of Public Sector Information, Goals, 2012, <<http://www.lapsi-project.eu/goals>> (Stand 9.4.2012).
- <sup>15</sup> VIKTOR MAYER-SCHÖNBERGER/DAVID LAZER, From Electronic Government to Information Government, in: Viktor Mayer-Schönberger/David Lazer (Hg.), Governance and Information Technology, 2007, Cambridge & London: MIT Press, 1–14.
- <sup>16</sup> Vortrag P. Krantz, <<http://opendata.ch/2011/11/5-egov-symp11-benefit-of-open-government-data/>> (Stand 19.4.2012).

ren. Diese werden in der sich zurzeit in Bearbeitung befindlichen «Städtischen Open Government Data Policy» festgehalten. Die OGD Policy definiert die Datentypen, welche für die Öffnung in Frage kommen; klärt die Prinzipien der Veröffentlichung und der Weiternutzung; hält die Verantwortlichkeit für Umsetzung, Anwendung und Einhaltung der Richtlinien fest und definiert, wie und wie lange die Daten veröffentlicht werden. Thematisierte Risiken und Gefahren von OGD sind, nebst den bereits erwähnten rechtlichen Punkten, auch die Gefahr der Verbreiterung des «digitalen Grabens» durch das Entstehen einer digitalen Elite. Aus verwaltungsinterner Sicht besteht eine gewisse Angst vor Einnahmehinhalten, da Gebühren für die Datenabgabe grundsätzlich dem Kriterium der freien Zugänglichkeit der Daten widersprechen würden. Auch individuelle Verluste können durch die angestrebte Transparenz entstehen. So geschehen bei der Anpassung der Grundstückspreise nach der Visualisierung von Daten über Giftmüllanlagen durch die United States Environmental Protection Agency<sup>15</sup>. Die Vorteile und das Nutzenpotenzial von OGD, wie es von verschiedenen Akteuren prognostiziert wird, übertreffen dessen negative Seiten. Doch gilt es, der öffentlichen Verhandlung der geschilderten Probleme und dem Versuch, die negativen Auswirkungen der OGD-Strategie so minim wie möglich zu halten, sowie der Qualitätssicherung der Daten und dem Datenschutz Beachtung zu schenken.

#### **OGD als Entwicklungsprozess – Zürich in der Startphase**

In den vorhandenen Daten der Verwaltungen liegt ein Potenzial, welches durch deren Öffnung und kreative Weiterverarbeitung ausgeschöpft werden kann. Dieser beinahe kostenlos anzubietende Rohstoff kann dem ansonsten rohstoffarmen Standort Schweiz in finanzieller, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Hinsicht Vorteile bringen. Mit der Implementierung von OGD betritt die Schweiz kein Neuland. Die Daten- und Informationsabgabe durch die Verwaltung blickt auf eine lange Tradition zurück. OGD geht jedoch mit einem Kulturwandel einher, der nicht von heute auf morgen geschehen wird. Dies hat PETER KRANTZ in einem Vortrag am Beispiel Schweden aufgezeigt: Obwohl Schweden bereits seit 1766 ein Öffentlichkeitsgesetz<sup>16</sup> kennt, haben in einer Umfrage 2011 nur gerade 17% der Ämter angegeben, Informationen über frei verfügbare Datensätze zu publizieren. In- und ausserhalb der Verwaltung muss deshalb die «Awareness» für OGD erhöht und die für eine erfolgreiche Umsetzung vorausgesetzte Mentalität erzeugt werden.

Die Daten sind vorhanden, das Zürcher OGD-Portal wird in Kürze eröffnet und die Community hat bereits ihren Einsatzwillen und ihre Kreativität im Umgang mit den Daten bewiesen. Mittels OGD Policy wird auch der Qualitätssicherung und den rechtlichen Fragen Aufmerksamkeit geschenkt. Die effektive Umsetzung von OGD, das Bereitstellen der Daten aus den verschiedenen Dienstabteilungen, erfolgt beim Statistischen Amt, da dort bereits die grösste Erfahrung im Umgang mit Daten besteht.

Auch wenn OGD in der Schweiz noch in den Kinderschuhen steckt, zeichnet sich ab, dass wir in Zukunft eine rasche Weiterentwicklung auf diesem Gebiet erfahren werden. Vieles ist in Bezug auf den effektiven Nutzen, auf mögliche rechtliche Schwierigkeiten oder die Zusammenarbeit mit anderen Ländern noch un-

**Auch wenn OGD in der Schweiz noch in den Kinderschuhen steckt, zeichnet sich ab, dass wir in Zukunft eine rasche Weiterentwicklung auf diesem Gebiet erfahren werden.**

klar. Doch mit dem OGD-Portal hat Zürich einen wichtigen Grundstein für die Weiterentwicklung von OGD und damit zur grundsätzlichen Öffnung von Regierung und Verwaltung – Open Government – gelegt. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass Antrieb und Rückhalt für das Thema bestehen bleiben. Rückschläge, zeitlich verzögerte Erfolge oder mögliche zukünftige Probleme im Umgang mit OGD müssen überwunden werden, damit der Kulturwandel nachhaltig ist und das volle Nutzenpotenzial sich langfristig entfalten kann. ■

## Meine Bestellung

- 1 Jahresabonnement digma (4 Hefte des laufenden Jahrgangs)  
à **CHF 158.00** bzw. bei Zustellung ins Ausland **EUR 131.00** (inkl. Versandkosten)

Name \_\_\_\_\_ Vorname \_\_\_\_\_

Firma \_\_\_\_\_

Strasse \_\_\_\_\_

PLZ \_\_\_\_\_ Ort \_\_\_\_\_ Land \_\_\_\_\_

Datum \_\_\_\_\_ Unterschrift \_\_\_\_\_

### Bitte senden Sie Ihre Bestellung an:

Schulthess Juristische Medien AG, Zwingliplatz 2, CH-8022 Zürich

Telefon +41 44 200 29 19

Telefax +41 44 200 29 18

E-Mail: [zs.verlag@schulthess.com](mailto:zs.verlag@schulthess.com)

Homepage: [www.schulthess.com](http://www.schulthess.com)

Schulthess 