



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN
CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX
CONFERENZA DEI GOVERNI CANTONALI
CONFERENZA DA LAS REGENZAS CHANTUNALAS

OGD Schweiz

Entscheidgrundlage: Weiteres Vorgehen bezüglich Rechtsgrundlagen für die Publikation von Daten als OGD

Anne Wiedmer, Corinna Seiberth, 13. März 2015

1 Ausgangslage

Die OGD-Strategie sieht vor, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen dort angepasst werden sollen, wo sie eine Publikation von an sich geeigneten Daten als OGD verhindern¹. Die Strategie lässt jedoch offen, wie diese Anpassungen erfolgen sollen. Folgende zwei Dimensionen sind für die Anpassungen wichtig: Erstens kann die Anpassung entweder *zentral* oder *dezentral* erfolgen. Zweitens besteht einerseits die Möglichkeit, ein *einheitliches Gesetz* zu schaffen sowie andererseits, die *einzelnen Spezialgesetze anzupassen*.

Zur Zeit sind die sektoriellen Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen der jeweiligen Ämter die Grundlage für die Publikation der Daten als OGD. Die Gesetzgebung definiert, ob und unter welchen Bedingungen ein Amt einen bestimmten Datensatz als OGD publizieren darf.

Zwar geben die sektoriellen Erlasse vor, welche Nutzung heute gesetzlich zulässig ist. Jedoch ist im Rahmen des Projekts OGD vorgesehen, eine einheitliche Definition von OGD anzuwenden. Das bedeutet einerseits, dass die Gesetzgebung möglichst an diese Definition angepasst werden sollte. Andererseits bedeutet es, dass Daten, die nicht gemäss dieser Definition publiziert werden dürfen, auf der OGD-Plattform gar nicht publiziert werden.

Damit weitere Datensätze als OGD publiziert werden können:

- müssen in gewissen Bereichen neue gesetzliche Grundlagen geschaffen werden, die eine Publikation der entsprechenden Datensätze als OGD überhaupt ermöglichen; und
- müssen in gewissen Bereichen bestehende rechtliche Grundlagen dahingehend angepasst werden, dass die Nutzungseinschränkungen nicht gegen die Definition von OGD verstossen.

Es muss nun entschieden werden, wie das weitere Vorgehen in diesem Bereich aussehen soll. Denkbar sind folgende drei Varianten:

- **Anpassung der Spezialerlasse durch Gesetzgebungsprojekte der sachlich zuständigen Stellen (Harmonisierung durch Empfehlungen oder verwaltungsinterne Weisungen):** Die Publikation der Daten als OGD soll weiterhin gestützt auf sektorielle Erlasse erfolgen. Damit diese Spezialgesetze entsprechend angepasst werden können, sollen entsprechende Hilfsmittel wie Standardformulierungen etc. erarbeitet werden, die den Ämtern zur Verfügung gestellt werden. Es gibt auch die Möglichkeit, dass der Bundesrat eine Weisung erlässt, die inhaltliche und zeitliche Vorgaben zur Umsetzung für die sachlich zuständigen Stellen verbindlich festlegt, soweit diese dem Weisungsrecht des Bundesrates unterstehen.
- **Einheitliche Querschnittsregelung:** Für die Publikation der Daten als OGD soll ein OGD-Gesetz geschaffen werden. Widersprechende sektorielle Bestimmungen werden aufgehoben. Alternativ wäre eine einheitliche Querschnittsregelung in einem bestehenden Gesetz denkbar. In Frage käme zum Beispiel das RVOG.
- **Anpassung der Spezialerlasse durch ein zentral geführtes Gesetzgebungsprojekt:** Mittels eines zentral geführten Gesetzgebungsprojekts sollen die wesentlichen sektoriellen Erlasse so abgeändert werden, dass eine Publikation der Daten als OGD ermöglicht wird.

Auf jeden Fall wird näher zu prüfen sein, ob – je nach Umfang und Bedeutung der Regelung – eine Regelung auf Verordnungsstufe genügen könnte.

¹ Open-Government-Data-Strategie Schweiz 2014-2018, 16. April 2014, BBI 2014 3493, S. 3503.

Die vorgeschlagenen Varianten lassen sich auch wie folgt darstellen:

Variante	Zentral vs. Dezentral	Einheitlicher Erlass vs. Anpassung Spezialerlasse
1. Anpassung der Spezialerlasse durch Gesetzgebungsprojekte der sachlich zuständigen Stellen (Harmonisierung durch Empfehlungen oder verwaltungsinterne Weisungen)	Dezentral	Anpassung Spezialerlasse
2. Einheitliche Querschnittsregelung	Zentral	Einheitlicher Erlass
3. Anpassung der Spezialerlasse durch ein zentral geführtes Gesetzgebungsprojekt	Zentral	Anpassung Spezialerlass

Aus rechtlicher Sicht sind Variante 1 und 3 sehr ähnlich, da in beiden Fällen die Spezialgesetze angepasst werden. Aus Projektsicht besteht zwischen Variante 2 und 3 wenig Unterschied, da beide durch die zentrale Koordination beim Projekt zu einem ähnlich hohen Aufwand führen. Aus politischer Sicht ähneln sich ebenfalls Variante 2 und 3 am ehesten, da in beiden Fällen eine zentrale Stelle die Gesetzesänderungen initiiert.

2 Kurzbeschreibung der drei Varianten

In diesem Kapitel werden die drei vorgeschlagenen Varianten zur Schaffung neuer Rechtsgrundlagen für die Publikation von Daten als OGD kurz erläutert, sowie deren Vor- und Nachteile aufgezeigt.

Kein relevanter Unterschied zwischen den drei Optionen besteht in Bezug auf die Bedeutung der Arbeiten für die Kantone und Gemeinden: Da der Bund die Publikation von Daten nur regeln kann, wenn er aufgrund der Bundesverfassung über eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz verfügt, können unabhängig vom gewählten Vorgehen nur die betreffenden Bereiche erfasst werden. Wo der Bund keine entsprechende Gesetzgebungskompetenz hat, obliegt die Gesetzgebung den Kantonen oder gestützt auf kantonales Recht den Gemeinden. Folglich sind in diesen Bereichen die für die Bundesgesetzgebung entwickelten Lösungen nicht verbindlich. Sie können aber unabhängig vom gewählten Vorgehen als Arbeitshilfen dienen, deren Benützung man den Kantonen auch empfehlen kann.

2.1 Anpassung der Spezialerlasse durch Gesetzgebungsprojekte der sachlich zuständigen Stellen (Harmonisierung durch Empfehlungen oder verwaltungsinterne Weisungen)

Zurzeit werden die Daten auf dem OGD-Portal aufgrund der jeweiligen sektoriellen Erlasse publiziert. Die Nutzungsbedingungen ergeben sich ebenfalls aus den entsprechenden Rechtsgrundlagen.

Damit weitere Datensätze auf dem Portal publiziert werden können, müssen viele sektorielle

Erlasse angepasst werden. In gewissen Sektoren müssen neue Rechtsgrundlagen geschaffen werden, damit eine Publikation der Daten überhaupt möglich wird.

Ein erster möglicher Weg, um eine Harmonisierung (d.h. inhaltliche Angleichung) der verschiedenen sektoriellen Regelungen anzustreben, läge darin, Hilfsmittel und Standardformulierungen mit empfehlendem Charakter zu erarbeiten und zur Verfügung zu stellen. So müsste nicht jedes Amt für die Revision der eigenen Gesetze dieselben Vorarbeiten leisten. Es wäre ebenfalls denkbar, dass der Bundesrat eine Weisung erlässt, die inhaltliche und zeitliche Umsetzungsvorgaben verbindlich festschreibt, soweit die betreffenden Stellen dem Weisungsrecht des Bundesrates unterstehen.

Vorteile:

Der Hauptvorteil der *Harmonisierung* der sektoriellen Erlasse gegenüber einer *einheitlichen Querschnittsregelung* liegt darin, dass sachliche Unterschiede zwischen den unterschiedlichen Bereichen leichter berücksichtigt werden können.

Der Hauptvorteil der *dezentralen* gegenüber der *zentralen Umsetzung* liegt darin, dass die fachlich zuständigen Ämter gleichzeitig die Federführung für die sie betreffenden Gesetzes- und Ordnungsänderungen hätten. Das dürfte es erleichtern, sachgerechte, praktikable und im jeweiligen Bereich breit abgestützte Lösungen zu finden. Zudem könnten Synergien mit ohnehin laufenden Gesetzgebungsprojekten entstehen.

Die dezentrale Lösung (Variante 1) wurde bis anhin innerhalb des Projektes vorgesehen und ist die einzige der drei Varianten, die mit den vorhandenen Ressourcen und dem geplanten Projektbudget bis 2018 durchführbar ist (in dem Sinn, dass die im Projekt zu erarbeitenden Grundlagen bis 2018 vorhanden wären; eine Anpassung aller sektoriellen Regelungen bis zu diesem Zeitpunkt kann nicht erwartet werden).

Nachteile:

Der Hauptnachteil der *Harmonisierung* der sektoriellen Erlasse gegenüber einer *einheitlichen Querschnittsregelung* liegt im deutlich höheren Volumen der nötigen Regelungen, da zentrale Aspekte viele Male wiederholt werden müssen. Darunter kann auch die Transparenz und Zugänglichkeit der Rechtsordnung leiden, indem es schwieriger wird, sich einen Überblick über das für OGD massgebende Recht zu verschaffen. Zudem ist das Risiko grösser, dass durch spätere Revisionen die verschiedenen Rechtsbereiche wieder auseinanderdriften.

Der Hauptnachteil der *dezentralen* gegenüber der *zentralen Umsetzung* besteht im grösseren Risiko, dass gewisse Spezialgesetze erst sehr spät oder gar nicht oder nicht im Sinn der OGD-Strategie angepasst würden und somit eine Publikation der Daten in diesem Bereich nicht, nicht im erwünschten Ausmass oder nicht zu den erwünschten Bedingungen ermöglicht würde. Diesem Nachteil könnte ein Stück weit dadurch begegnet werden, dass der Bundesrat allen betroffenen Verwaltungseinheiten einen verbindlichen Auftrag erteilen würde, entsprechende Gesetzgebungsprojekte zu starten.

Zudem würde die dezentrale Umsetzung vermutlich insgesamt einen grösseren Aufwand generieren als die zentrale, da viele Arbeiten mehrfach geleistet werden müssten.

Schliesslich dürfte bei der dezentralen Umsetzung ein grösseres Risiko für das jeweilige Amt bestehen, dass weitere Bestimmungen des entsprechenden Erlasses angepasst oder in Frage gestellt werden könnten, was möglicherweise nicht im Interesse des jeweiligen Amtes liegt.

Die Umsetzung der Strategie ist zurzeit bis 2018 vorgesehen. Es ist zu erwarten, dass in dieser Zeit nur sehr wenige sektorielles Erlasse tatsächlich angepasst werden könnten.

2.2 Einheitliche Querschnittsregelung

Es besteht die Möglichkeit, ein OGD-Gesetz auszuarbeiten. Dieses würde die Publikation der Datensätze als OGD einheitlich regeln und für die ganze Bundesverwaltung gelten. Denkbar wäre auch, dass eine entsprechende Regelung in ein bestehendes Gesetz (und/oder eine bestehende Verordnung) eingefügt würde. Näher zu prüfen wäre beispielsweise das RVOG. Widersprechende sektorielle Bestimmungen müssten in jedem Fall aufgehoben werden.

Vorteile:

Der grosse Vorteil einer *einheitlichen Querschnittslösung* gegenüber einer *Harmonisierung der sektoriellen Regelungen* wäre die Schaffung einer einheitlichen Grundlage für die Publikation der Daten, welche ab Inkrafttreten der neuen Regelung auch zu einheitlichen Nutzungsbestimmungen führen würde. Es käme nicht zu einer Verzettelung der Anstrengungen, und das Risiko einer uneinheitlichen Regelung wäre deutlich geringer.

Nachteile:

Im Gegensatz zu der dezentralen Umsetzung läge die Federführung bei der zentralen Umsetzung nicht bei den sachlich zuständigen Ämtern. Dies birgt das Risiko, dass die neue Regelung für bestimmte Bereiche nicht sachgerecht wäre, denn die Besonderheiten dieser Bereiche würden nicht berücksichtigt. Es ist deswegen nicht von der Hand zu weisen, dass es in gewissen Bereichen einfacher sein dürfte durch eine dezentrale Umsetzung sachgerechte, praktikable und im jeweiligen Bereich breit abgestützte Lösungen zu finden, als mit der hier vorgeschlagenen zentralen Umsetzung durch eine einheitliche Querschnittslösung.

Die Umsetzung der OGD-Strategie ist bis 2018 vorgesehen. Eine einheitliche Querschnittsregelung könnte voraussichtlich nicht bis 2018 verabschiedet und umgesetzt werden. Falls nur eine punktuelle Änderung eines bestehenden Gesetzes nötig wäre, wäre die blosser Verabschiedung bis 2018 durchaus möglich - sofern der politische Wille dazu besteht. Ein umfangreicheres Projekt würde hingegen vermutlich länger brauchen, und vor allem die organisatorische und technische Umsetzung dürfte einige Zeit in Anspruch nehmen.

2.3 Anpassung der Spezialelasse durch ein zentral geführtes Gesetzgebungsprojekt

Ein weiterer möglicher Weg zu einer Harmonisierung der sektoriellen Regelungen würde über ein zentral geführtes Gesetzgebungsprojekt führen. In einem einzigen Gesetz und einer einzigen Verordnung des Bundesrats könnten alle OGD-relevanten Erlasse dieser Normstufen auf einen Schlag revidiert werden. Nur wo Verordnungen tieferer Stufe (insb. der Departemente oder der Ämter) vorgesehen sind, müssten die betreffenden Behörden ihre Erlasse in eigener Verantwortung anpassen. Die Federführung für das zentrale Gesetzgebungsprojekt könnte dem BAR zugewiesen werden, die in der Sache zuständigen Ämter wären selbstverständlich beizuziehen. Auf welchem gesetzestechnischen Weg die Anpassung der sektoriellen Erlasse umgesetzt wird (Mantelerlass, Sammelvorlage, Änderung eines hauptsächlich betroffenen Erlasses mit umfangreicher Änderung anderer Erlasse im Anhang), braucht auf dieser Ebene nicht festgelegt zu werden. Die Lösungen können auch je nach Normstufe unterschiedlich ausfallen.

Vorteile: Mit diesem Vorgehen könnte die angestrebte Vereinheitlichung der sektoriellen Regelungen koordinierter und zuverlässiger erreicht werden als nach der Variante 1 (Anpassung der Spezialerlasse durch Gesetzgebungsprojekte der sachlich zuständigen Stellen). Sachliche Unterschiede zwischen den unterschiedlichen Bereichen könnten im Gegensatz zu Variante 2 (Einheitliche Querschnittsregelung) leichter berücksichtigt werden. Die jeweiligen Ämter müssten den Revisionsprozess nicht intern starten und koordinieren und die OGD-Strategie würde entsprechend realisiert. Es würde sichergestellt, dass eine einheitliche gesetzliche Grundlage für die Publikation der Datensätze, die sich als OGD eignen, vorläge.

Nachteile:

Mit den vorhandenen Ressourcen wären die für eine zentrale Umsetzung nötigen, aufwändigen Arbeiten sehr schwierig zu leisten. Zudem würde die in der Sache selbstverständlich nötige Zusammenarbeit mit den Fachämtern einigen Aufwand generieren und könnte, wenn sie sich schwierig gestaltet, zu wenig sachgerechten Lösungen führen.

Es besteht die Befürchtung, dass sich gegen die zentrale Umsetzung eher politischer Widerstand formieren könnte als gegen die dezentrale.

Die Umsetzung der OGD-Strategie ist bis 2018 vorgesehen. Ein entsprechendes zentral geführtes Gesetzgebungsprojekt könnte voraussichtlich nicht bis 2018 verabschiedet und umgesetzt werden.

3 Empfehlung der Arbeitsgruppe Recht OGD

Innerhalb der Arbeitsgruppe Recht werden die drei Varianten unterschiedlich bewertet. Allerdings wird keine Variante von allen abgelehnt. Da alle Varianten Unterstützung durch einen Teil der Mitglieder der AG OGD Recht finden, kann sie keine einheitliche Empfehlung abgeben. Die Vor- und Nachteile wurden bereits bei der Beschreibung der einzelnen Varianten aufgeführt. Folgende Erwägungen sind für die Arbeitsgruppe Recht OGD im Hinblick auf die Entscheidung Findung besonders hervorzuheben:

- Bezüglich Variante 1 besteht zwar das Risiko, dass die OGD-Strategie nur sehr langsam umgesetzt wird und dass in gewissen Bereichen nie die nötigen gesetzlichen Grundlagen für die Publikation der betreffenden Daten nach den OGD-Grundsätzen geschaffen werden. Allerdings könnte so aber eher erreicht werden, dass die entsprechenden Änderungen gezielt durch diejenigen Ämter angegangen bzw. initiiert würden, in denen eine Publikation von Daten als OGD besonders Sinn macht.
- Die dezentrale Umsetzung birgt jedoch auch das Risiko, dass die Regelungen un begründete Abweichungen aufweisen und dass einige der neu geregelten Bereiche den früher festgelegten Grundsätzen des OGD-Portals nicht entsprechen. Dann wären die Portalbetreiber gezwungen, 1. die Grundsätze nicht wie beabsichtigt anzuwenden (d.h. nicht konforme Datensätze zu akzeptieren) oder 2. auf eine Änderung der Grundsätze hinzuarbeiten (damit die betreffenden Datensätze dennoch publiziert werden können) oder 3. die betreffenden Datensätze trotz vermeintlicher OGD-mässiger Anpassung der Gesetzgebung abzuweisen.

4 Empfehlungen der Arbeitsgruppe Finanzen OGD

Die Arbeitsgruppe Finanzen OGD rät ab von Variante 1 wegen der dabei ungünstigen Voraussetzungen für eine übergeordnete Budgetierung des Gebührenauffalls und wegen der bei Variante 1 zu erwartenden grossen Höhe der Gesamtkosten für die Einführung von OGD. Zudem schätzt die AG Finanzen, dass der Zeitbedarf für die Umsetzung von Variante 1 am grössten sein dürfte, grösser als bei Variante 3 und wesentlich grösser als bei Variante 2. Dies aus folgenden Gründen:

- Die Anpassung von Spezialgesetzen (Variante 1) wird eher zufällig und ohne zentrale Planung erfolgen. Der Zeitbedarf ist also gross und kann kaum eingegrenzt werden.
- Die Variante 3 (Mantelerlass) wird analog dem GeolG etwas geordneter ablaufen, dann aber trotzdem viel Zeit benötigen, bis alle Themen abgearbeitet sind.
- Die Variante 2 (OGD-Gesetz) wäre direkt anwendbar und würde damit wohl am schnellsten zu einem vollständigen Resultat führen, das dann auch als vollständig kommuniziert werden kann.

Allerdings dürfte es selbst bei Wahl der relativ schnellsten Variante 2 wahrscheinlich nicht für eine Umsetzung bis 2018 langen.

Im Sinne eines Minderheitsvotums empfiehlt der Vertreter der EFV die Variante 1. Gesetzliche Anpassungen für OGD sollten nur dann vorgenommen werden, wenn eine Verwaltungseinheit ohnehin „ihr“ Gesetz ändern müsste/würde. Diese „Mitnahmeeffekte“ können kostendämpfend wirken. So könnten „die grossen Ämter“ und damit ca. 80% der Umsetzung der OGD-Strategie schrittweise erzielt werden. Zudem könnte der Gebührenabbau dann ebenfalls schrittweise stattfinden, was der Vertreter der EFV gegenüber einem einmaligen Abbau bevorzugt.

	1. Spezialgesetze (dezentral)	2. OGD-Gesetz	3. Mantelerlass
Für den Bürger klare und einheitliche Regelungen	*	***	**
OGD-Projektkosten für «zentrale Gesetzesrevision» (d.h. ohne Kosten des Gebührenabbaus)	im Budgetrahmen	teuer	sehr teuer
Gesamtkosten für die Einführung von OGD (vgl. abweichendes Minderheitsvotum des Vertreters der EFV)	extrem hoch	hoch	sehr hoch
Gute Basis für übergeordnete Budgetierung des Gebührenauffalls	*	***	***

5 Fazit: Durch den Projektausschuss zu klärende Frage

Für die weitere juristische Umsetzung der OGD Strategie des Bundesrates im Rahmen des OGD Projekts muss festgelegt werden, wie das weitere Vorgehen punkto Rechtsgrundlage für die Publikation der Daten als OGD aussehen soll. Der Projektausschuss muss eine der drei geschilderten Varianten auswählen. Dabei ist zu beachten, dass vermutlich keine der Varianten in Reinkultur umgesetzt werden kann. Vielmehr wird eine dezentrale Umsetzung immer auch ein Stück zentraler Koordination erfordern; eine zentrale Umsetzung wird einiges an dezentral zu leistenden Beiträgen voraussetzen; eine Querschnittsregelung bringt zwangsläufig Anpassungen sektorieller Bestimmungen mit sich; und schliesslich ist auch bei einem grundsätzlich auf eine bloss Harmonisierung ausgerichteten Vorgehen nicht ausgeschlossen, dass dennoch bestimmte Grundsätze in einer Querschnittsregelung vorgesehen werden (sei es im Sinn subsidiär anwendbarer Grundsätze wie etwa bei der allgemeinen Gebührenverordnung [SR 172.041.1, siehe deren Art. 1 Abs. 4], sei es im Sinn von Standardbestimmungen, die in jedem Bereich für anwendbar erklärt werden können, aber nicht müssen, wie beim Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts [SR 830.1, siehe dessenn Art. 2]). Vorgesehen ist jedoch, dass der Projektausschuss die grundsätzliche Hauptausrichtung der Arbeiten festlegt.

Die Arbeitsgruppe wird anschliessend an der Umsetzung der gewählten Variante arbeiten.