Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—
Postulat 2023-GC-93
Förderung und Ausbau von Open Data im Kanton Freiburg: Herausforderungen, Vorteile und Umsetzung

Urheber:	**Repond Brice**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**02.04.2023**
Begründung:	**02.04.2023**
Überweisung an den Staatsrat:	**03.04.2023**
Antwort des Staatsrats:	**22.08.2023**

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit dem am 2. April 2023 eingereichten und begründeten Postulat verlangt Grossrat Brice Repond vom Staatsrat, dass er einen Bericht vorlegt, der sich mit der Entwicklung von Open Data über die kantonalen Behördendaten hinaus befasst. Der Verfasser des Postulats nennt insbesondere die Bereiche Verkehr, Energie, Umwelt, Gesundheit, Bildung, Regierung und Verwaltung, Kultur und kulturelles Erbe sowie Wirtschaft.

Das Postulat verlangt vom Staatsrat, dass er Open Data zusätzlich zu den bestehenden Arbeiten an Open Government Data (OGD) in den oben erwähnten Bereichen fördert. Zudem soll er die möglichen Vorteile von Open Data für die Öffentlichkeit prüfen, die Herausforderungen und Kosten im Zusammenhang mit der Umsetzung von Open Data, namentlich in Bezug auf den Datenschutz, analysieren, konkrete Massnahmen zur Förderung von Open Data im Kanton in Ergänzung von Open Government Data vorschlagen und dem Grossen Rat einen detaillierten Bericht über die Schlussfolgerungen und Empfehlungen aufgrund dieser Studie vorlegen. Der Bericht soll ferner einen Aktionsplan für die Umsetzung von Open Data in den oben erwähnten Kernbereichen enthalten.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat teilt die Ansicht, dass Open Data ein wichtiges Tool im Kontext mit der fortschreitenden Digitalisierung ist. Wie der Verfasser des Postulats erwähnt, steht es im Zusammenhang mit der Entwicklung von Open Government Data innerhalb des Staats und folgt auf das Postulat von Grossrätin Gapany und Grossrat Marmier aus dem Jahr 2017 («Entwicklung einer kantonalen Open-Government-Data-Strategie [OGD-Strategie FR]»; 2017-GC-141), das der Staatsrat am 5. Februar 2018 ausführlich beantwortet hat.

Open Data bzw. «offene Daten» beinhaltet die Verbreitung von Daten in offenen Formaten zu verbreiten, die maschinenlesbar sind (von Computer zu Computer) und kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Unter Daten wird in der Regel die Darstellung einer Information verstanden, die in

einem Format codiert ist, das eine computergestützte Verarbeitung ermöglicht. Der Begriff Open Government Data (OGD) bzw. «offene Behördendaten» wird für die Bereitstellung von offiziellen Daten verwendet, die nicht gesetzlich geschützt sind und frei eingesehen und wiederverwendet werden dürfen.[1] In der Schweiz hat der Bund die Führung in diesem Bereich übernommen und mehrere OGD-Strategien verabschiedet (2014-2018, 2019-2023[2]), die für den Bund verpflichtend sind. Die aktuelle kantonale Strategie zielt namentlich darauf ab, der Öffentlichkeit zuerst die Daten des Kantons zur Verfügung zu stellen, bevor der Datenumfang ausgedehnt wird. Das Portal opendata.swiss ist der Daten- und Metadatenkatalog des Bundes, der viele Daten sichtbar und zugänglich macht.[3] Hinsichtlich der Gesetzesgrundlagen hat der Bund das Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben verabschiedet (EMBAG; das Gesetz wurde von der Bundesversammlung am 17. März 2023 verabschiedet, es ist aber noch nicht in Kraft; Referendumsfrist: 6. Juli 2023). Artikel 10 des Gesetzes legt den Grundsatz der offenen Daten fest. [4] Dieses Gesetz gilt für die Verwaltungseinheiten und beachtet den Datenschutz und die Verhältnismässigkeit. Gemäss EMBAG werden folgende Daten nicht veröffentlicht: a. persönliche Daten und Daten juristischer Personen; b. Daten, die gestützt auf kantonale oder andere Bundeserlasse nicht oder nur unter restriktiveren Bedingungen veröffentlicht werden, insbesondere aufgrund von Bestimmungen über Urheberrechte, Geheimhaltungspflichten, deren Verletzung strafrechtlich geahndet wird, Informationssicherheit und amtliche Register; c. Daten, deren Aufbereitung oder Zurverfügungstellung bedeutende zusätzliche sachliche oder personelle Mittel erfordert.

Seit dem oben erwähnten Postulat vom 29. August 2017 und der Antwort des Staatsrats vom 5. Februar 2018 hat Open Data im Kanton Freiburg Fortschritte gemacht.

Der Staatsrat hat die Digitalisierung des Staats Freiburg «Verwaltung 4.0» mit hoher Priorität fortgesetzt. Das Ziel ist es, wo immer möglich die administrativen Schritte zu vereinfachen und dank der Digitalisierung eine grössere Verfügbarkeit und Zugänglichkeit sowie eine grössere Effizienz bei allen Dienstleistungen für die Bevölkerung anzubieten. [5]Der Richtplan der Digitalisierung und der Informationssysteme für die Legislaturperiode 2022-2026 ist darauf ausgerichtet, Verwaltungsdaten über Open Data der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen.

Seit dem 29. Oktober 2021 bietet das Geoportal des Staats Freiburg kostenlos Zugriff auf die Geodaten des Kantons in einem frei verfügbaren und offenen Format auf einem eigens für derartige Daten geschaffenen Portal. Der Katalog wird durch das Kompetenzzentrum LIS (Amt für Vermessung und Geomatik - VGA) geführt und auf opendata.swiss referenziert.

An dieser Entwicklung, die darauf abzielt, die offenen Daten für Maschinen leicht lesbar zu machen, hat auch die Staatskanzlei mitgearbeitet. Sie bietet Dateien im strukturierten JSON-Format an (JavaScript Object Notation), die über ihre App für die Verwaltung der Abstimmungen und Wahlen abgerufen werden können. Diese Dateien ermöglichen es, die Informationen über die

---

[1] Vgl https://www.bfe.admin.ch/bfe/de/home/foerderung/open-government-data.html
[2] Open-Government-Data-Strategie 2019 – 2023: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2019/125/de
[3] Es handelt sich um einen Katalog der verfügbaren Daten. Das Portal opendata.swiss beherbergt keine eigenen Daten. Es gilt das Prinzip, dass die OGD-Produzenten und -Eigentümer die Infrastruktur zur Veröffentlichung ihrer Daten selber aufstellen.
[4] BBl 2023 787 - Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBAG) (admin.ch)
[5] Die Verwaltung 4.0 im Dienst des Allgemeinwohls | Staat Freiburg: https://www.fr.ch/de/find/news/die-verwaltung-40-im-dienst-des-allgemeinwohls

Abstimmungs- und Wahlresultate im Kanton in Echtzeit zu liefern, um die Bedürfnisse der verschiedenen Benutzer und insbesondere der Medien zu decken.

Die laufende Implementierung des SAP BW/4HANA Data Warehouse durch das Amt für Informatik und Telekommunikation (SITel) ermöglicht es, Daten aus verschiedenen internen Quellen zu integrieren, zu bereinigen, umzuwandeln, zu harmonisieren, zu speichern und zu visualisieren. Dieses Projekt sollte die Entwicklung von Datenströmen erleichtern, die die Erstellung von OGD für kantonale Daten ermöglichen. Im Rahmen dieses Projekts arbeiten zurzeit das ITA und das Amt für Statistik (StatA) an der Entwicklung einer OGD-Plattform zugunsten der gesamten Freiburger Kantonsverwaltung zusammen. Diese Plattform wird mit dem SAP BW/4HANA Data Warehouse verbunden sein. Entsprechend der guten Praxis der meisten Kantonen, die Open Data bereits eingeführt haben, richtet das Amt für Statistik im Jahr 2023 (Pilotphase) eine Plattform für den eigenen Bedarf ein und setzt dabei die Priorität auf den Datenkatalog[6], bevor die offenen Daten anderen Dienststellen (und Gemeinden bzw. halbstaatlichen Einrichtungen) zugänglich gemacht werden.

Antworten auf die Forderungen des Verfassers des Postulats

Das Postulat verlangt vom Staatsrat Folgendes:

1. *Prüfen, ob es machbar ist, Open Data in den oben erwähnten Kernbereichen zu fördern (insbes. Verkehr, Energie, Umwelt, Gesundheit, Bildung, Regierung und Verwaltung, Kultur und kulturelles Erbe sowie Wirtschaft) und die Daten zu bestimmen, die zusätzlich zu den bisherigen Arbeiten an Open Government Data offen zugänglich gemacht werden können.*

Eine der zentralen Fragen des Postulats ist die Festlegung des Datenumfangs. Streng genommen gilt die Open-Government-Data-Politik des Kantons Freiburg grundsätzlich für alle Verwaltungseinheiten des Kantons, die Eigentümer von Daten sind, die sie im Rahmen ihrer gesetzlich vorgeschriebenen Tätigkeiten sammeln, verwalten und generieren. Eine Öffnung der Plattform für interessierte Körperschaften (insbesondere Gemeinden) oder halbstaatliche Unternehmen des Kantons ist möglich, falls die Ressourcen dafür vorhanden sind, wobei zu berücksichtigen ist, dass es weder realistisch noch sinnvoll ist, dass jede Behörde, jedes Unternehmen oder jede Institution ein eigenes Instrument zur Veröffentlichung der Daten entwickelt. In den meisten Bereichen, die der Verfasser des Postulats erwähnt, gibt es Daten, die möglicherweise auf Open Data veröffentlicht werden können. Besonders was die halbstaatlichen Unternehmen in den strategischen Bereichen gemäss Postulat betrifft, sind sie der Konkurrenz ausgesetzt und arbeiten nach einem Geschäftsmodell, das ihnen die Möglichkeit lässt, die Daten zu verbreiten, die sie als nützlich erachten. Die OGD-Strategie, die zurzeit ausgearbeitet wird, sieht auch die Wiederverwertung und Nutzung von kantonalen Daten vor, die durch andere Stellen, insbesondere den Bund, veröffentlicht werden. Was das Amt für Statistik betrifft, ist vorgesehen, dass das OGD-Portal das statistische Jahrbuch und die aktuelle Online-Datenbank ersetzen wird. Die 21 Bereiche der öffentlichen Statistik[7] könnten abgedeckt werden, falls es Daten auf Kantonsebene (oder noch tiefer) gibt. Ein Inventar der kantonsinternen Daten wird bis 2026 unabhängig vom Zugänglichkeitsgrad durchgeführt.

---

[6] Der Datenkatalog ist das Herzstück der Datenweitergabe nach Open-Data-Standards. Er bezeichnet die Liste der Datensätze, die im Rahmen von Open Data zur Verfügung gestellt werden. Die wichtigsten Eigenschaften sind Suchmöglichkeiten, Metadaten, Lizenzinformationen und Datenzugriff. (Quelle: Weltbank: http://opendatatoolkit.worldbank.org/fr/technology.html

[7] Vgl. Bundesamt für Statistik: https://www.bfs.admin.ch | Statistiken finden.

2. *Die möglichen Vorteile von Open Data für die Einwohnerinnen und Einwohner, die Unternehmen und die öffentlichen Verwaltungen prüfen, wie etwa eine höhere Transparenz, eine stärkere Innovation und die Erleichterung fundierter Entscheidungen;*

Das Konzept von OGD entspricht einer Philosophie und liegt zunehmend einer Reihe von politischen Bemühungen zugrunde, die durch die Veröffentlichung von Verwaltungsdaten mehr Transparenz, Verantwortungsbewusstsein und Wertschöpfung anstreben. Der Staatsrat ist sich bewusst, dass der offene Zugang zu den Daten die Bildung und Information der Einwohnerinnen und Einwohner verbessert, damit sie fundierte Entscheidungen treffen können. Dies kann das staatsbürgerliche Engagement positiv beeinflussen, etwa um Feedbacks zu Themen der öffentlichen Politik zu erhalten.[8] Open Data kann also die Demokratie und das soziale Leben fördern und trägt auch dazu bei, das Verantwortungsbewusstsein von Organisationen zu stärken und neue Nutzungsmöglichkeiten und Dienstleistungen zu entwickeln. Der OECD zufolge fördert dies die Schaffung neuer Unternehmen und innovativer Dienstleistungen für die Bevölkerung.[9] Gemäss einer dänischen Studie kann das durch Open Data generierte Potenzial in diesem Land auf einen zweistelligen Millionenbetrag in Euro beziffert werden.[10] Eine Analyse der Weltbank zeigt, dass ein Netzwerk zwischen Datenproduzent-Lieferant und Benutzer (Unternehmen, Forschung, Bildung) entstehen kann.

Die Umsetzung von OGD entspricht in erster Linie einer Philosophie und einer neuen politischen Praxis sowie einem Entwicklungsschritt in Bezug auf die Datenkultur. Die Vorteile sind im Grossen und Ganzen bekannt. Eine genaue, zahlenunterlegte Bewertung für den Kanton ist eine kostspielige und aufwändige Angelegenheit. Es ist vor allem nachträglich möglich, die Entwicklung von Open Data auf ihre Wirkung hin zu beurteilen, auch wenn es schwierig bleibt, diese zu beziffern. Das wurde auch noch nie getan.

3. *Die Herausforderungen und Kosten in Verbindung mit der Umsetzung von Open Data analysieren, insbesondere im Hinblick auf den Datenschutz und die Gewährleistung der Vertraulichkeit von Informationen.*

Die wichtigsten Herausforderungen wurden bereits in der Antwort auf das Postulat von Grossrätin Gapany und Grossrat Marmier aufgelistet. Kurz gefasst gilt es, a) die Daten innerhalb der Verwaltung zu bestimmen und auszuwählen (vgl. Antwort auf Punkt 1), b) die formalen und gesetzlichen Grundlagen aufzustellen, c) die Daten zu veröffentlichen und d) die Verwendung der Daten zu unterstützen und zu fördern.

Der Erwerb einer cloudbasierten OGD-Plattform als SaaS (Software-as-a-Service) bei einem grossen Anbieter in diesem Bereich ist im Gange (Kosten von ca. 150 000 Franken für 4 Jahre von 2023 bis 2026, ohne die Plattform für Geoinformationen). Das StatA stellt derzeit 0,8 VZÄ für die Entwicklung von Open Data zur Verfügung und wird dabei von einem Projektleiter des ITA (0,6 VZÄ) unterstützt. Andere Kantone haben die Erfahrung gemacht, dass es vorteilhaft ist, ein OGD-Kompetenzzentrum zu schaffen. Für diese Tätigkeit sind mindestens 2 VZÄ erforderlich, um die Daten und die Prozesse zu verwalten, Ratschläge zu erteilen und die Datenqualität zu überwachen (beim Kanton Basel-Stadt arbeiten 4 Personen im Open-Data-Kompetenzzentrum),

---

[8] A new approach to measuring the impact of open data : Sunlight Foundation : https://sunlightfoundation.com/2015/05/05/a-new-approach-to-measuring-the-impact-of-open-data/
[9] Open Government Data - OECD (oecd.org): https://www.oecd.org/fr/gov/gouvernement-numerique/open-government-data.htm
[10] Denmark's Open Address Data Set (odimpact.org): https://odimpact.org/case-denmarks-open-address-data-set.html

wobei der Personalbedarf des ITA darin nicht eingeschlossen ist. Eine schrittweise Erhöhung der Ressourcen muss folglich bis 2025 geplant werden. Dies kann im Rahmen der Verbesserung des Datenmanagements innerhalb des Kantons Freiburg erfolgen.

Die Bereitstellung, Umwandlung und Aktualisierung der Daten sowie die Koordinierung zwischen den verschiedenen Akteuren wird in den betroffenen Fachstellen eine nicht unbedeutende Mehrarbeit verursachen. Der Personalbedarf für den Betrieb kann in Dienststellen, die wenig oder hoch standardisierte Daten zur Verfügung stellen, 0,1 VZÄ betragen, und auf der anderen Seite des Spektrums, besonders in Bereichen, in denen die Daten komplex und vielfältig sind, deutlich mehr VZÄ erfordern.

Der Staat wird seine Daten gestützt auf die geltenden Gesetzesgrundlagen auf Bundes- und Kantonsebene, insbesondere das Gesetz über den Datenschutz (DschG), das Bundessstatistikgesetz und die Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes, veröffentlichen.

Der Grundsatz der offenen Daten nach dem Vorbild von Artikel 10 EMBAG könnte in die kantonale Gesetzgebung aufgenommen werden.

4. *Konkrete Massnahmen vorschlagen, um Open Data im Kanton zu fördern, wobei die Resultate der Machbarkeitsstudie und die möglichen Vorteile berücksichtigt werden, dies in Ergänzung zu den Open-Government-Data-Initiativen.*

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass ihm keine zentrale Rolle hinsichtlich der Förderung von Open Data bei den Unternehmen des Kantons zufällt. Doch die zunehmende Bereitstellung von offenen öffentlichen Daten könnte die Privatwirtschaft veranlassen, selbst Open Data zu entwickeln.

Die Roadmap des Staats sieht einen Proof of Concept (POC - Konzeptnachweis) vor, für den die ersten, vor allem statistischen Daten bis 2023 aufbereitet und veröffentlicht werden. Der POC wird es ermöglichen, erste Erfahrungen zu sammeln und den Dienststellen des Staats eine stimulierende Lösung anzubieten. Er wird es auch ermöglichen, genauer zu prüfen, welche Begleitdokumente benötigt werden (Offene-Daten-Politik, Weisungen zum OGD-Management, Richtlinien), und verschiedene Massnahmen zu treffen, um die verschiedenen Dienststellen zu ermuntern, sich auf die Veröffentlichung von offenen Daten vorzubereiten.

Verschiedene Kommunikationsstrategien werden gegenüber den Medien und den Ausbildungsstätten auf Tertiärstufe (Universitäten und Fachhochschulen) eingesetzt, um die Verwendung der Daten, aber auch die Entwicklung von Anwendungen zu fördern. Ist ein bestimmter Reifegrad erreicht, könnten weitere Massnahmen, wie etwa Hackathons[11], organisiert werden.

Die betroffenen Staatsstellen sind stark in die laufenden Arbeiten des Bundes oder der Kantone eingebunden.

---

[11] Ein Hackathon, ein Programmier-Marathon, ist eine Veranstaltung, an der freiwillige Entwicklergruppen während einer bestimmten Dauer an kollaborativen Softwareprojekten arbeiten. Dies ist ein kreativer Prozess mit breit gestreuten, vielfältigen Zielen, die oft auf innovative Informatiklösungen, die Verbesserung von bestehender Software oder die Ausarbeitung neuer Anwendungen im Bereich der digitalen Technologien ausgerichtet sind. Quelle: Hackathon — Wikipedia (wikipedia.org) https://fr.wikipedia.org/wiki/Hackathon (eigene Übersetzung)

5. *Dem Grossen Rat einen detaillierten Bericht mit Schlussfolgerungen und Empfehlungen gestützt auf diese Studie sowie einen Aktionsplan für die Umsetzung von Open Data in den Kernbereichen vorlegen.*

Aufgrund der aktuellen Prioritäten und der verfügbaren Ressourcen ist der Staatsrat der Ansicht, dass der Staat noch erhebliche Anstrengungen unternehmen muss, um die Verwaltung der Behördendaten zu stärken, bevor er eine Erweiterung des OGD-Umfangs in Betracht ziehen kann. Die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Open-Data-Kultur, die Notwendigkeit, die Datenqualität zu verbessern, um ihre fachübergreifende Nutzung zu erleichtern, und die neuen Bedingungen hinsichtlich Informationssicherheit haben einen bedeutenden Einfluss auf alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen Körperschaften und die Behörden. Für viele bereits in Betrieb stehende Kompetenzzentren bedeutet dies, dass mehr Ressourcen für sie bereitgestellt werden müssen. Deshalb ist es angezeigt, besonnen und pragmatisch vorzugehen und sich auf die in Umsetzung befindlichen Prozesse zu konzentrieren. Der Staatsrat ist folglich der Meinung, dass der Staat nicht die nötigen Ressourcen hat, um sich zu mehr als zur Bereitstellung einer OGD-Plattform für die staatsexternen Akteure zu verpflichten.

Angesichts des Projektfortschritts ist ein derartiger Bericht nicht nötig und auch nicht angezeigt. Die Erstellung eines Berichts würde Ressourcen binden, die für die Umsetzung der Roadmap nicht mehr zur Verfügung stehen würden. Der Staatsrat bittet deshalb den Verfasser des Postulats, die in dieser Antwort enthaltenen Informationen zur Kenntnis zu nehmen, und empfiehlt dem Grossen Rat, das Postulat abzulehnen.