

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 30. August 2017

776. Aufbau eines Open-Government-Data-Angebots (Stellenschaffung, weiteres Vorgehen)

1. Ausgangslage

Open Government Data (OGD) sind Datenbestände der öffentlichen Verwaltung, die im Interesse der Allgemeinheit zur freien Weiternutzung und in maschinenlesbarer Form offen zugänglich gemacht werden, soweit sie keiner Schutzbestimmung unterstehen. Mit Beschluss Nr. 1252/2014 hat der Regierungsrat gestützt auf den Erfahrungen des Pilotprojektes OGD@ZH und der E-Government-Strategie 2013–2016 (RRB Nr. 333/2013) den Aufbau eines kantonalen Open-Government-Data-Angebots beschlossen. Er hat die Staatskanzlei beauftragt, während der Aufbauphase 2015 und 2016 eine OGD-Koordinationsstelle, die für den zentralen Datenzugang und die operativen Koordinationsaufgaben zuständig ist, einzurichten und nach Abschluss der Aufbauphase Bericht zu erstatten und das weitere Vorgehen zu beantragen. Zur fachlichen Steuerung hat der Regierungsrat einen OGD-Fachausschuss eingesetzt.

Der Regierungsrat hat zudem zum Legislaturziel 10.2 «Neue Technologie ermöglicht eine verantwortungsvolle Datennutzung zur Vereinfachung der Verwaltungstätigkeit, zur Entlastung der Wirtschaft und für mehr Transparenz zugunsten der Zivilgesellschaft» die Massnahme 10.2a «Ein bedarfsgerechtes Angebot an offenen Behördendaten bereitstellen (Open Government Data) gemäss OGD-Strategie Schweiz» festgesetzt (RRB Nr. 678/2015). OGD entspricht auch einer der Stossrichtungen der in Auftrag gegebenen Strategie «Digitale Verwaltung» (RRB Nr. 1183/2016).

In der Aufbauphase 2015 und 2016 sollten ein OGD-Angebot koordiniert aufgebaut und die erforderlichen Prozesse und Werkzeuge entwickelt und erprobt sowie die noch offenen Fragen geklärt werden, um das Potenzial von OGD im Kanton künftig besser ausschöpfen zu können. Für die Aufbauphase wurden folgende Ziele festgelegt:

1. Aufbau eines kantonalen OGD-Angebots, bei dem in einem ersten Ausbauschnitt den interessierten Verwaltungsstellen ermöglicht wird, Daten, die den Erfordernissen von OGD entsprechen und mit wenig Abklärungsbedarf geeignet sind, als kantonale OGD-Daten zu veröffentlichen und Voraussetzungen zu schaffen, dass der weitere Ausbau koordiniert und bedürfnisgerecht erfolgen kann;

2. Freigabe der Behördendaten als OGD im Rahmen eines koordinierten, offenen und transparenten Prozesses;
3. Erschliessung über einen zentralen Einstiegspunkt für offene Behördendaten, bei dem auf das schweizerische OGD-Portal des Bundes abgestützt werden kann;
4. Dialog mit den Nutzenden von OGD, der dazu dient, die Nutzung der offen zugänglichen Daten zu fördern, die Bedürfnisse nach OGD besser zu verstehen und die Erschliessung und das Datenangebot bedarfsgerecht zu verbessern.

Die Stabsstelle E-Government hat die Erfahrungen und Erkenntnisse der Aufbauphase Open Government Data (2015–2016) in einem Bericht festgehalten, dieser wurde an der Sitzung des OGD-Fachausschuss vom 15. Juni 2017 genehmigt. Er dient als Grundlage für das weitere Vorgehen.

2. Ergebnisse der Aufbauphase 2015 und 2016

2.1 Aufbau eines kantonalen OGD-Angebots

Den beschränkt verfügbaren Mitteln entsprechend wurden vorrangig Datensätze publiziert, bei denen verhältnismässig geringer Aufwand für eine OGD-konforme Aufbereitung notwendig war. Insgesamt konnten so während der Aufbauphase 340 Datensätze veröffentlicht werden, 305 vom Statistischen Amt und 35 von der Abteilung Geoinformation. Trotz der beschränkten personellen Mittel konnten auch bisher unveröffentlichte Datensätze als OGD publiziert werden. So konnten beispielsweise erstmals das digitale Terrain- und Oberflächenmodell oder das Abstimmungsarchiv des Kantons Zürich als OGD zur Verfügung gestellt werden. Das Medienecho und die Rückmeldungen der OGD-Nutzenden auf diese und andere Veröffentlichungen waren ausnahmslos positiv.

Mit dem Ende der Aufbauphase ist das Potenzial an diesen verhältnismässig leicht publizierbaren Datensätzen weitgehend ausgeschöpft, und für weitere OGD-Datensätze ist mit mehr Aufwand für die Erschliessung oder Aufbereitung zu rechnen, da hierfür nicht auf die entsprechenden Vorarbeiten, wie z. B. Datenbeschreibungen und Standardisierung, abgestützt werden kann. Zudem fehlt bei anderen Verwaltungsstellen oft das Wissen zur effizienten Publikation von OGD und die strategische Verankerung einer OGD-Kultur.

Ein Hinderungsgrund sind teilweise fehlende gesetzliche Grundlagen. Die bisherigen Publikationen von OGD-Datensätzen erfolgten gestützt auf das Statistikgesetz (§ 16 StatG; LS 431.1) und das Kantonale Geoinformationsgesetz (§§ 8 und 9 KGeoIG; LS 704.1). Mit der Totalrevision vom 30. August 2017 der Gebührenverordnung für Geodaten (GebV GeoD; LS 704.15) werden zudem alle Daten der amtlichen Ver-

messung gebührenfrei bzw. als OGD zugänglich gemacht (RRB Nr. 773/2017). Für die systematische Publikation von OGD-Daten ausserhalb dieser Geltungsbereiche gibt es derzeit keine allgemeine rechtliche Grundlage.

2.2 Koordinierte Freigabe der Behördendaten

Die Freigabe der Datensätze als kantonale OGD erfolgt im Rahmen eines koordinierten, offenen und transparenten Prozesses. Im vom OGD-Fachausschuss verabschiedeten Datenfreigabeprozess ist eine enge Abstimmung zwischen datenpublizierender Stelle, dem Fachausschuss und der Koordinationsstelle vorgesehen, unter anderem um die Publikation eines reputationsschädigenden Datensatzes zu verhindern. In der Aufbauphase hat sich gezeigt, dass diese Qualitätssicherung aufgrund der verfügbaren Datensätze weniger kritisch ist als angenommen. In der Regel reichen die Abklärungen des Datenherrn mit allfälliger fachlicher Unterstützung durch die datenpublizierenden Stellen aus. Als wichtig hat sich dagegen die Möglichkeit der Absprache und des Austauschs im interdisziplinär besetzten und direktionsübergreifenden Fachausschuss erwiesen, insbesondere auch mit Blick auf die Weiterentwicklung der Thematik.

Die während der Aufbauphase verfügbaren 50 Stellenprozent für die OGD-Koordinationsstelle erwiesen sich als nicht ausreichend für die zugeordneten Aufgaben, zumal diese auf drei Personen aufgeteilt werden mussten. Vor allem die aktive Überzeugungsarbeit und die Sichtbarkeit auf Stufe der Amtsleitungen und Fachstellen konnten nur ungenügend wahrgenommen werden. Deshalb und aufgrund ihrer thematischen Nähe und der bestehenden Kontakte zu den Datenherren haben die datenpublizierenden Stellen, die im OGD-Fachausschuss vertreten sind, diesen Teil der Koordinationsarbeit übernommen.

2.3 Zentraler Einstiegspunkt für offene Behördendaten

Die Erschliessung der kantonalen OGD-Datensätze über das nationale Portal opendata.swiss hat sich bewährt. Die offenen Daten des Kantons sind über die auf dem Portal publizierten Metadaten fachbereichs- und organisationsübergreifend zugänglich. Dies erleichtert den Zugang und die Nutzung der Daten durch Dritte.

Verbesserungsbedarf gibt es bei der internen Datenhaltung. Diese ist in den wenigsten Fällen für eine spätere Publikation ausgelegt, und daher sind die interne Erschliessung und die Bereitstellung zur Publikation mit zusätzlichen Aufwänden verbunden. In diesem Zusammenhang bestehen auch erhebliche Synergien bei der Datenerschliessung als Voraussetzung für die Mehrfachnutzung innerhalb der Verwaltung und bei der Weiterentwicklung und Planung der kantonalen Dateninfrastrukturen. Auch diese Aufgaben können im Allgemeinen mit den bestehenden Personalkapazitäten nur unzureichend begleitet werden.

2.4 Dialog mit den Nutzenden von OGD

Im Rahmen der Aufbauphase hat der Kanton einen regelmässigen Dialog mit den OGD-Nutzenden gepflegt und sich an den Aktivitäten der OGD-Community beteiligt. Vertretungen der Abteilung Geoinformation und des Statistischen Amtes nahmen an Veranstaltungen der OGD-Community teil, stellten Datensätze vor und betreuten Nutzende aus Wirtschaft, Medien und Forschung.

Allgemeine Informationen mit den Kontaktangaben und zu Links zu den Datensätzen sind auf der Webseite des Projektes (opendata.zh.ch) abrufbar. Dort wurde auch zu den laufenden Aktivitäten im Kanton informiert. Der während der Pilotphase angelegte Twitter-Account (@OpenDataZH) wurde als regulärer Kommunikationskanal mit rund 700 Followern eingerichtet. Die Veranstaltungen und der Austausch mit OGD-interessierten Kreisen haben eine sehr gute Sichtbarkeit und fördern das Ansehen des Kantons.

Aufgrund der knappen Personalkapazitäten war die elektronische Kommunikation vorwiegend auf Reaktionsfähigkeit und gute Erreichbarkeit ausgerichtet. Für die Zukunft sind eine sichtbarere und aktivere Präsenz der OGD-Aktivitäten des Kantons und eine stärkere Interaktion mit den Nutzenden jedoch wichtig, um OGD-Themen mit einer breiteren Wahrnehmung stärker bearbeiten zu können.

3. Massnahmen

3.1 Stärkung der OGD-Organisation

Die Aufbauphase hat gezeigt, dass es eine grosse inhaltliche Nähe zwischen Fach- und Koordinationsaufgaben gibt und eine Aufteilung der betrieblichen und fachlichen Aufgaben auf mehrere Stellen vermieden werden sollte. Um besser auf die Bedürfnisse reagieren zu können und zukünftige Verstärkung zu ermöglichen, ist es deshalb angezeigt, diese Aufgaben in einer Fach- und Koordinationsstelle OGD zu bündeln. Damit Synergieeffekte genutzt werden können und aufgrund der umfassenden Kenntnisse im Bereich *Data Science*, wie Datenmanagement, Datenanalyse sowie der Vermittlung und Visualisierung von Daten, ist die Eingliederung der Fach- und Koordinationsstelle OGD in das Statistische Amt zweckmässig. Die Ansiedlung der Thematik entspricht der gängigen Praxis in der Mehrheit der Kantone, die OGD publizieren, und der Stadt Zürich. Um die derzeitigen Aktivitäten, die Pflege der bereits veröffentlichten Daten und die Reaktionsfähigkeit sowie Koordinations-tätigkeit gewährleisten zu können, kann die Schaffung der Fach- und Koordinationsstelle nicht aufgeschoben werden. Ein Aufschub würde zudem die in der Aufbauphase angestossene Entwicklung hin zu einer OGD-Kultur in der Verwaltung gefährden.

Der Bericht hat für diese Aufgaben einen Aufwand von 150 Stellenprozenten ermittelt. Die Aufgaben umfassen die Koordination mit dem Schweizerischen Bundesarchiv als Betreiber des nationalen OGD-Portals, die Leitung des OGD-Fachausschusses, die Koordination der OGD-Aktivitäten innerhalb der Verwaltung, die Freigabeplanung, die interne Kommunikation mit anderen Verwaltungsstellen zur Förderung von OGD, die Unterstützung bei der Erschliessung und Beschreibung der Datensätze mittels Metadaten, die Beratung bei der Umsetzung von OGD-Bereitstellungs- und -Publikationsprozessen, die externe Kommunikation zu OGD, die Durchführung von und Teilnahme an Anlässen mit OGD-Nutzenden sowie die Beratung und den Support zu Datensätzen. Das dafür notwendige interne Fach- und Erfahrungswissen soll gepflegt und den Verwaltungsstellen zur Förderung der Datennutzung im Sinne des Legislaturziels 10.2 zugänglich gemacht werden. Zur Erfüllung dieser Aufgaben sollen beim Statistischen Amt 1,5 Stellen wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in zu geschaffen werden. Gemäss durchgeführter Funktionsanalyse und aufgrund des amts- und direktionsinternen Quervergleichs sind 0,5 dieser Stellen in der Lohnklasse 17 sowie 1,0 Stellen in der Lohnklasse 19 (Leitung der Fach- und Koordinationsstelle OGD) einzureihen. Die entsprechenden Einreichungen werden vom Personalamt unterstützt.

Auf die Übertragung der Stellen im Umfang von 50 Stellenprozenten von der Staatskanzlei an die Direktion der Justiz und des Innern ist zu verzichten, da im Hinblick auf die Umsetzung der Strategie «Digitale Verwaltung» die Aufgaben und der Personalbedarf der Stabsstelle E-Government, bei der auch die bisherige OGD-Koordinationsstelle angesiedelt ist, überprüft und von Grund auf neu festgelegt werden müssen.

Die jährlichen Mittel für den zusätzlichen Personalaufwand (ab 2018 jährlich Fr. 300'000) sind weder im KEF 2017–2020 enthalten noch für den KEF 2018–2021 vorgesehen. Sie sind im KEF 2019–2022 zu berücksichtigen und werden der Leistungsgruppe Nr. 2223, Statistisches Amt, belastet.

Die Zusammenarbeit mit dem Bund im Rahmen der OGD-Strategie Schweiz und der Nutzung seines OGD-Portals sind weiterzuführen.

3.2 Verbesserung der Rechtsgrundlagen

Um die systematische Publikation von OGD grundsätzlich allen Verwaltungsstellen zu ermöglichen, ist die Schaffung allgemeiner gesetzlicher Grundlagen auf kantonaler Ebene erforderlich. Im Rahmen einer Revision des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG; LS 170.4, vgl. RRB Nr. 740/2017) wird zu prüfen sein, inwiefern die allgemeine Zulässigkeit von OGD-Publikationen im IDG geregelt werden kann. Gegebenenfalls ist die Schaffung eines OGD-Gesetzes in Betracht zu ziehen, wobei auch die bestehenden Regelungen in diesem Bereich zu berücksichtigen sind.

Unabhängig davon ist die Einrichtung eines «OGD-Checks» im Gesetzgebungsprozess zu prüfen, mit dem bei der Überarbeitung von gesetzlichen Grundlagen sichergestellt ist, dass die zukünftige Zulässigkeit von OGD-Publikationen nicht eingeschränkt bzw. ausdrücklich ermöglicht wird, sofern keine Datenschutzgründe dagegensprechen.

3.3 Strategische Verankerung

Die Erfahrungen der Aufbauphase zeigen, dass es ein Umfeld braucht, dessen Führung sich zu OGD bekennt und die Nutzung von OGD fordert und fördert. Nur so lässt sich OGD mittelfristig als Bestandteil einer modernen Verwaltung festigen. Die OGD-Strategie Schweiz zielt darauf, die OGD-Kultur zu fördern und so neben Innovation, wirtschaftlichem Wachstum und Effizienzgewinn auch grössere Transparenz und mehr Partizipation zu ermöglichen. Die Fachleute in den Abteilungen sollten ermutigt werden, die Datensätze an entsprechenden Veranstaltungen vorzustellen und der Community mit ihrem Fachwissen die Nutzung der Daten zu erleichtern. Die für 2018 geplante Evaluation der OGD-Strategie Schweiz soll ferner dazu genutzt werden, um gemeinsam Handlungsbedarf und Chance frühzeitig zu erkennen und die weitere Umsetzung anzugehen.

Die Dateninfrastrukturen sind auf eine zunehmende interne und externe Datennutzung auszurichten. OGD als Publikationsprinzip («OGD by default») bedingt, dass die Erfordernisse von OGD-Publikationen bereits in der Planung berücksichtigt werden müssen. In Zusammenarbeit mit den dafür zuständigen Stellen sind entsprechende Vorkehrungen zu treffen.

Diese Überlegungen betreffen insbesondere die Stossrichtungen der in Arbeit befindlichen Strategie «Digitale Verwaltung» (RRB Nr. 1183/2016) und sind dort zu berücksichtigen. OGD leistet einen massgeblichen Beitrag zur Umsetzung dieser Strategie. Weitergehende Fördermassnahmen sind mit Blick auf einen möglichst wirkungsvollen Einsatz daher mit der Umsetzung der Strategie abzustimmen.

4. Weiteres Vorgehen

Zur Erreichung des Legislaturziel 10.2 «Neue Technologie ermöglicht eine verantwortungsvolle Datennutzung zur Vereinfachung der Verwaltungstätigkeit, zur Entlastung der Wirtschaft und für mehr Transparenz zugunsten der Zivilgesellschaft», der Stärkung der OGD-Koordination und der Verbesserung der internen und externen Kommunikation wird eine Fach- und Koordinationsstelle OGD geschaffen. Die Aufgaben der bisherigen OGD-Koordinationsstelle in der Staatskanzlei werden an die neu zu schaffende Fach- und Koordinationsstelle übergeben.

Um das derzeitige Angebot von OGD durch Datensätze weiterer Verwaltungsstellen gezielt vergrössern zu können, soll die Schaffung gesetzlicher Grundlagen zur Publikation von Daten als OGD geprüft werden.

Auf Antrag der Staatskanzlei, der Direktion der Justiz und des Innern und der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Schlussbericht zur Aufbauphase Open Government Data 2015–2016 wird zur Kenntnis genommen und die Aufbauphase abgeschlossen.

II. Die Direktion der Justiz und des Innern wird beauftragt, die Fach- und Koordinationsstelle Open Government Data zu schaffen.

III. Der OGD-Fachausschuss wird weitergeführt und durch die Chefin oder den Chef der Fach- und Koordinationsstelle OGD geleitet.

IV. Im Stellenplan des Statistischen Amtes werden mit Wirkung ab 1. Januar 2018 folgende Stellen geschaffen:

Stellen	Richtposition	Klasse VO
1,0	Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in	19
0,5	Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in	17

V. Die Direktion der Justiz und des Innern wird beauftragt, die Schaffung von Rechtsgrundlagen gemäss Erwägung Ziff. 3.2 zu prüfen und dem Regierungsrat Bericht zu erstatten.

VI. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi