

Schweizer ICT-Jahrbuch, 11. April 2012

Offene Verwaltungsdaten für eine reiche Schweiz

Open Government Data sind für die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz von grosser Bedeutung. Statt in möglichen Milliardeneinsparungen zu schwelgen und mit neuen Busstationen zu kokettieren, sollte man besser das volkswirtschaftliche Potenzial sehen und die Perspektive der öffentlichen Verwaltung nicht vergessen.



Reinhard Riedl
 Forschungsleiter im Fachbereich Wirtschaft und
 Verwaltung der Berner Fachhochschule und Mitglied
 des Expertenrats E-Government Schweiz



«Wir lassen die Daten laufen, nicht die Menschen!», lautet eine populäre Polit-PR. Sie hat im E-Government durchaus ihre Berechtigung. Die wichtigste Zukunftsvision dort lautet nämlich «Entkoppelung von Vertrieb, Ausführung und Kontrolle», das heisst Anwendung des 3-Tier-Architekturprinzips auf die Ablauforganisation der öffentlichen Verwaltung. Trotzdem ist das Prinzip der laufenden Daten in manchen Fällen die falsche Seite der Logik. Bisweilen gilt: Die Daten hocken träge dort, wo sie schon einmal gesammelt wurden – und alles, was krecht und fleucht, kommt zu ihnen. Weil das einfacher ist und ökonomisch mehr Sinn ergibt.

OGD – eine angelsächsische Idee

Doch lassen Sie mich von vorne anfangen. Seit einiger Zeit geht die Vision vom «Open Government» um. Vor allem in den USA und Grossbritannien gilt das Öffnen der gewaltigen Datenbestände der öffentlichen Verwaltung für freien Onlinezugriff als der letzte Schrei. So könne die Bevölkerung mittels Crowdsourcing an der Verwaltungsarbeit beteiligt werden, wird uns von den Kollegen im Ausland stolz erzählt. Bürger können zum Beispiel falsche Verwaltungsdaten korrigieren, wenn diese öffentlich zugänglich sind. Dafür gibt es auch Beispiele: Die Briten haben so 15 000 Busstationen entdeckt, die die Verwaltung anderswo vermutete. In der Schweiz erzeugen diese Erfolge freilich nur müdes Schulterzucken: «Schon recht, doch was bringt das?» Die wirkliche Bedeutung der Open Government Data (kurz OGD) liegt tatsächlich anderswo: OGD schafft ein vielfältiges Innovationspotenzial. Das ist insbesondere volkswirtschaftlich von langfristiger Bedeutung. Die Schweiz ist als Binnenökonomie nicht konkurrenzfähig mit grossen Ländern. Mag das Gartlidenken auch noch so populär sein als Ausdruck von Verantwortungsbewusstsein, der Reichtum der Schweiz rührt trotzdem von ihren internationalen Geschäftsbeziehungen – seit Jahrhunderten. Einst waren es die Vernetzung Basels infolge des Konzils und

«Open Government Data schafft ein vielfältiges Innovationspotenzial. Das ist volkswirtschaftlich von langfristiger Bedeutung.»

die Nord-Süd-Verbindungen über die Alpen. Später war es die Reputation der Schweizer Banker, die Rolle Genfs als Uno-Stadt und die Rolle der Schweiz als Holding-Sitz. (Letzteres immer mehr auch mit Ausrichtung auf asiatische Konzerne.) Was die Schweiz für so viele attraktiv machte und macht, ist die hervorragende Infrastruktur und die Qualität der öffentlichen Verwaltung. Sie zieht alle Arten von Ressourcen an oder lenkt sie mit Profit über die Schweiz. OGD hat diesbezüglich eine Doppelrolle: Es ist ein Symbol für exzellente Verwaltungsqualität (tatsächlich ein klassisches Artefakt des Staats im Sinne des Turing Award Winners und Wirtschaftsnobelpreisträgers Herbert Simon) und sie bietet eine Informationsinfrastruktur für wirtschaftliche und soziale Innovationen. Deshalb hat OGD das Potenzial, eine nächste globale Attraktion für die Schweiz zu werden. Als Vorreiter gefragt ist dafür vor allem das Engagement der grösseren Städte. >



Daten oder Ideen?

Um die Bedeutung von OGD richtig einzuordnen, ist es wichtig, sich die Unterschiede zwischen Daten und Ideen zu vergegenwärtigen. Daten sind teuer, ihre Beschaffung, Adaptierung und Bereinigung ist aufwendig. Ideen reifen zwar oft über Jahre, aber wenn die Zeit gekommen ist, dann sind sie schnell erdacht, schnell und flexibel adaptiert und primär in der Implementierung aufwendig. Wobei sehr häufig die Datenbeschaffung eines der grössten Hindernisse für die Ausarbeitung und Umsetzung von Ideen ist. Selbst das Schreiben von Softwareprogrammen zur Umsetzung ist je länger je mehr billiger als die Erhebung der notwendigen Daten, sofern diese nicht von Haus aus vorhanden sind. Darum ist es sehr oft ökonomisch günstiger, Ideen und/oder ihre Software-Implementierung an Daten anzupassen, statt Daten für die Umsetzung von Ideen zusätzlich zu erheben. Dort, wo viele relevante Daten frei zugänglich sind – möglichst in digital einfach verarbeitbarer Form –, dort ist viel Raum für neue Dienstleistungsideen und ihre Umsetzung!

Die Verfügbarkeit oder das Fehlen von Daten ist für viele Geschäftsideen, aber auch für Ideen zu sozialen Innovationen von kritischer Bedeutung. Die öffentliche Verwaltung besitzt viele Informationen, die sie teils nutzt, teils auch nicht, und wenn, dann nur mit grosser Verspätung oder gar nicht der Öffentlichkeit zur Verfügung stellt. Informationen insbesondere über das, was wirtschaftlich und gesellschaftlich vor sich geht: Sie sind meist implizit versteckt in den Aufzeichnungen der Interaktionen zwischen Behörden und ihren «Kunden».

Trotz des grossen Potenzials geht es mit OGD nur zögerlich voran. Der Bundesrat sieht zwar darin einen strategischen Schwerpunkt innerhalb des E-Governments und ein priorisiertes Vorhaben im Rahmen von E-Government Schweiz steht zur Diskussion, mehr aber (noch) nicht. Denn das Misstrauen innerhalb der öffentlichen Verwaltung ist gross. Immerhin bereitet Zürich ein OGD-Portal vor.



Die Verfügbarkeit oder das Fehlen von Daten ist für viele Geschäftsideen, aber auch für Ideen zu sozialen Innovationen von kritischer Bedeutung.

Roberta Horst



Argumente gegen OGD

Tatsächlich gibt es drei Hauptargumente gegen OGD. Erstens, so wird gern schnell gesagt, gibt es OGD schon seit Jahrzehnten. Das stimmt, irgendwie und sowieso, aber mit den gleichen Argumenten hätte man bei Apple iPhone und iPad auch als überflüssige Innovationen abtun können. Denn die gab es vorher auch irgendwie schon. Zweitens wird argumentiert, dass OGD rechtlich bedenklich wäre. Dazu ist zu sagen, dass es selbstverständlich Einschränkungen gibt, beispielsweise bei der Veröffentlichung von Steuerdaten, und dass es in einigen Bereichen Haftungsrisiken gibt, auf die man Acht geben sollte. In der aktuellen Situation gibt es aber auch sehr viele Daten, die völlig bedenkenlos veröffentlicht werden könn(t)en. Schliesslich wird drittens eingewandt, dass der volkswirtschaftliche Nutzen unklar ist, die Kosten aber nicht vernachlässigbar sind. Der Grund für den unklaren Wirtschaftsnutzen ist schlicht der, dass konkrete Innovationen schwer prognostizierbar sind – vor allem, wenn empirische Erfahrungen fehlen. Es ist deshalb schwer vorhersagbar, dass OGD in einem bestimmten Datensektor mehr Nutzen stiften wird, als es Kosten verursacht. Es gibt dennoch gewichtige ökonomische Argumente für OGD.

Ein Beispiel

In der Landwirtschaft entstehen Beratungsdienstleistungen für Landwirte, wann diese was zur Schädlingsbekämpfung unternehmen sollten. Diese basieren auf Wetter- und Bodendaten und stochastischen Modellen. Einerseits sind dafür Daten für die Entwicklung der Modelle notwendig, wobei die Situation umso besser ist, je grossflächiger die Daten vorhanden sind. Andererseits könnten entwickelte Modelle oft auch in anderen Ländern eingesetzt werden, wenn diese die Daten bereitstellen würden. Dies zeigt, dass OGD nicht nur Nutzen bringt, sondern dass Innovationen dort stattfinden, wo es Daten gibt.

Die öffentliche Verfügbarkeit von Daten verkleinert die Hürden für Innovationen und zieht damit Innovations- und Unternehmertum an. Manche wenden nun ein, dass es hier um kleine Innovationen geht, weil ja schon Gymnasiasten und Lehrlinge innovative Apps basierend auf offen zugänglichen Daten programmieren könnten. Das stimmt, ist aber für ein Land wie die Schweiz, das zu wenige Studenten der Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik hat, geradezu das Gegenteil eines Gegenarguments. Mit OGD wird es möglich, einfach nützliche Apps zu entwickeln, und wie Hacker-Camps zeigen, wird es sogar zum coolen Community-Event. Man könnte also sagen: OGD fördert die Entwicklung der Talente für die Informationsgesellschaft der Zukunft.

Argumente für OGD

Drei Wirtschaftsaspekte sind besonders interessant an OGD. Erstens ist OGD ein Treiber für die Entwicklung von «Linked Open Data (LOD)»-Technologie. Diese Technologie zur Schaffung eines global verwobenen Datenuniversums hat grosses Zukunftspotenzial. Einige Schweizer Firmen sind hier bereits engagiert. Zweitens könnte sich OGD als Treiber für die Entwicklung einer Schweizer Government-Cloud erweisen. Diese würde für viele Akteure auf Behördenseite die Lasten und die Innovationshemmnisse reduzieren. Drittens ist OGD ein Enabler für Wachstum in der Kreativwirtschaft. Bei der OGD-Nutzung geht es darum, Daten zu nützlichen Informationen aufzubereiten. Dabei spielen Informations- und Kommunikationsdesign eine zentrale Rolle. Für den IT-Markt Schweiz böte eine engeren Zusammenarbeit zwischen Informatikern und Designern grosse Chancen, die weit über den OGD-Bereich hinausgehen.

Ein vierter Wirtschaftsaspekt ist heute noch wenig fassbar, aber vielleicht der langfristig entscheidendste. Viele Zukunftsforscher prognostizieren, dass wir ähnlich abhängig sein werden von Informationen, wie wir es in der Vergangenheit vom Geld waren. Grosse Teile der Wirtschaft werden mit Informationsaufbereitung und -interpretation beschäftigt sein. Es wird auch Unternehmen geben, die für uns unsere privaten Informationen



wertsteigernd verwalten, wie das Banken mit unserem Geld heute tun. Vor allem aber werden zahlreiche neue Produkte entstehen, die ohne Transparenz gar keinen Sinn ergeben – beispielsweise im Feld Ethical Finance (mit gesellschaftlichen wertschaffenden Finanzprodukten), das sich am Horizont abzeichnet. Für diese wirtschaftlichen Entwicklungen braucht es neue Talente: Talente die durch OGD angezogen werden und Talente aus dem eigenen Land, die durch OGD auf den Geschmack gebracht werden.

OGD-Studie Schweiz

Was ist zu tun? Derzeit führen wir eine von der privaten Gebert-Rüf-Stiftung finanzierte multidisziplinäre Studie über die Bedeutung von OGD für der Schweiz durch. Ziel ist es, die Handlungsoptionen, Chancen und Gefahren aufzuzeigen. In der Vergangenheit haben Studien jährliche wirtschaftliche Wachstumspotenziale im zehn- bis elfstelligen Bereich für die EU prognostiziert, aber zur Verwaltungsseite wenig gesagt. Da ohne diese OGD unmöglich ist, werden wir das Thema insbesondere aus Sicht der Behörden untersuchen. Das soll und wird helfen, Behörden zu motivieren, mit gutem Beispiel voranzugehen und verwaltungsintern OGD zu promoten. Denn im Fall von OGD kann es die Wirtschaft allein nicht richten. Sie ist für einmal auf Innovationen in den Behörden angewiesen. ■