

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 275-2014
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2014.RRGR.1215

Eingereicht am: 25.11.2014

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Machado Rebmann (Bern, GPB-DA) (Sprecher/in)
Kohli (Bern, BDP)
Streit-Stettler (Bern, EVP)

Weitere Unterschriften: 17

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt: Nein

RRB-Nr.: 545/2015 vom 06. Mai 2015
Direktion: Staatskanzlei
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Transparenz schafft Vertrauen! Für ein unmittelbares aktives Öffentlichkeitsprinzip im Kanton Bern

Der Regierungsrat wird beauftragt, folgende Punkte zu realisieren:

1. Erarbeitung und Einführung eines unmittelbaren aktiven Öffentlichkeitsprinzips nach den Grundsätzen der Open-Government-Data-Strategie des Bundes.
2. Falls notwendig, Ausarbeitung der rechtlichen Grundlagen für ein unmittelbares aktives Öffentlichkeitsprinzip nach den Prinzipien des Open-Government-Data unter Einbezug des Informations- und Archivgesetzes.
3. Einbezug der Umsetzung des unmittelbaren Öffentlichkeitsprinzips in das Programm Digitale Geschäftsverwaltung und Archivierung (DGA).

Begründung:

Im Rahmen des heute geltenden Öffentlichkeitsprinzips, das im Informationsgesetz des Kantons Bern (IG) verankert ist, sind alle Behörden des Kantons (so auch der Gemeinden) verpflichtet, wichtige Informationen über ihre Tätigkeit jeweils von sich aus an die Öffentlichkeit zu bringen. In

diesem Rahmen haben die Behörden einen weiten Ermessensspielraum, wenn es darum geht festzulegen, ob, wann und worüber informiert wird. Liegt keine behördliche Tätigkeit von allgemeinem Interesse, sondern ein punktuelltes Interesse an der Information vor, erfolgt die Information auf Anfrage (Holprinzip).

Diese Unterscheidung lässt sich im digitalen Zeitalter nicht mehr rechtfertigen. Informationen werden oft erst durch Kenntnis durch die Öffentlichkeit und damit der Bürgerinnen und Bürger zu einer Frage von «allgemeinen Interessen». Es lässt sich nicht (mehr) rechtfertigen, dass interessierte Bürgerinnen und Bürger die Unterlagen von Regierungsgeschäften und Verwaltungshandeln mit einem Gesuch einfordern müssen, dessen Bearbeitung von unbestimmter Dauer ist und es auch nicht sicher ist, ob dem Gesuch entsprochen wird.

Nur wer Zugang hat zu Informationen, kann die Grundlagen von Entscheidungen erfahren, sich eine Meinung bilden und sich an den politischen Prozessen beteiligen. Das Internet ist heute die wichtigste Quelle von Informationen geworden, durch die Transparenz des Regierungs- und Verwaltungshandelns können Bürgerinnen und Bürger die politischen Prozesse verfolgen, überwachen und nötigenfalls intervenieren. Durch die Einsicht in mit öffentlichen Geldern erstellte Daten, z. B. aus dem Bereich der Umwelt, Gesundheit, Bildung oder Verkehr werden zudem innovative private Projekte gefördert. Auf Bundesebene hat der Bundesrat im April 2014 die Open-Government-Data-Strategie für die Bundesverwaltung beschlossen, die die Veröffentlichung von Informationen über die Tätigkeit der Verwaltung erfasst, aber auch Daten, die das Hauptprodukt behördlicher Aufgaben sind, wie etwa Geodaten¹. Um die Strategie umzusetzen, musste das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes nicht angepasst werden.

Es soll im Kanton Bern ein sogenanntes unmittelbares aktives Öffentlichkeitsprinzip nach den Prinzipien des Open-Government-Data eingeführt werden, es soll alles öffentlich und im Internet abrufbar sein, was nicht – etwa aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes – geheim ist und mit der Erfüllung staatlicher Aufgaben im Zusammenhang steht. Darunter fallen Leitbilder, Zielsetzungen, Dokumente der Rechtspraxis wie Weisungen, Richtlinien, Rechtsgutachten, Expertenberichte, Statistiken, Verträge der Behörden mit Dritten usw. Die veröffentlichten Dokumente sollen weiter digital archiviert werden und zugänglich bleiben, die neuen Vorgaben sollen in den laufenden Prozess der digitalen Archivierung einfließen.

Antwort des Regierungsrates

Zu Ziffer 1:

Die Motion fordert die Erarbeitung und Einführung eines unmittelbaren aktiven Öffentlichkeitsprinzips nach den Grundsätzen der OGD-Strategie des Bundes. Es soll alles öffentlich und im Internet abrufbar sein, was nicht geheim ist und mit der Erfüllung staatlicher Aufgaben im Zusammenhang steht (z.B. Verträge der Behörden mit Dritten).

Einleitend werden die verwendeten Begriffe und deren Unterschiede erläutert:

Unter OGD werden aufbereitete Informationsprodukte wie Statistiken, Geodaten oder Berichte verstanden, die in der öffentlichen Verwaltung in irgendeiner Form erhoben, ausgewiesen oder

¹ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/34534.pdf>

einmal genehmigt worden sind und die dann frei zugänglich sind. Oft dienen diese Daten als Grundlagen für weitere Untersuchungen durch Drittpersonen oder Institutionen wie beispielsweise der Universitäten.

Mit der digitalen Geschäftsverwaltung (GEVER) wird die Zielsetzung verfolgt, dass innerhalb der Behörden medienbruchfrei und effizienter zusammengearbeitet werden kann. GEVER ist zudem ein Dokumentenmanagement-System (DMS) mit Funktionalitäten zur Geschäftskontrolle und -abwicklung.

E-Government meint den elektronischen Austausch zwischen der Bevölkerung oder weiteren Kunden des Kantons und dem Kanton selbst, also beispielsweise die elektronische Einreichung der Steuererklärung oder das Ausfüllen und Einsenden von elektronischen (Antrags-) Formularen auf entsprechenden Internet-Portalen. Auch diese Art der Zusammenarbeit soll die Effizienz stärken und den Kontakt zur Verwaltung für die Kunden vereinfachen, erfolgt aber vorwiegend über das Internet oder andere webbasierte Anwendungen und nicht direkt über das GEVER.

Schliesslich muss gemäss Informationsgesetzgebung zwischen aktiver und passiver Information entschieden werden. Im ersten Fall informieren die Behörden die Öffentlichkeit von Amtes wegen aktiv, z.B. mittels einer Medienmitteilung oder eines Regierungsratsbeschlusses. Die passive Information erfolgt hingegen auf ein Akteneinsichtsgesuch eines Bürgers oder einer Bürgerin hin, sofern im Einzelfall keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegen stehen.

Die Open Government Data-Strategie des Bundes hat in erster Linie zum Ziel, der Öffentlichkeit aktiv und mit Hilfe eines zentralen Portals *strukturierte* Daten kostenlos zur Einsicht und rechtmässigen Wiederverwendung zu Verfügung zu stellen. Veröffentlicht werden dabei ausschliesslich Daten, deren Nutzung nicht aus datenschutz-, urheber- oder informationsschutzrechtlichen Gründen eingeschränkt ist.

Unstrukturierte Daten wie sie z.B. in Dokumentenmanagement-Systemen erfasst werden, konkret also etwa Leitbilder, Weisungen, Richtlinien, Rechtsgutachten, Expertenberichte oder Verträge) sind *nicht* Teil der OGD-Strategie des Bundes. Auf Stufe Bund hätten die Metadaten solcher Unterlagen der Öffentlichkeit ursprünglich mit Hilfe eines „Single Point of Orientation“ (SPO), also eines zentralen Registers zur Suche von amtlichen Dokumenten, zur Verfügung gestellt werden sollen. Dieses Projekt wurde jedoch im Herbst 2013 vom Bundesrat für fünf Jahre sistiert. Begründet wurde der Entscheid damit, dass die technischen Voraussetzungen in der Bundesverwaltung noch nicht vorhanden seien, da noch nicht alle Ämter über elektronische Geschäftsverwaltungssysteme (GEVER) verfügten, resp. zu viele unterschiedliche Systeme verwendet würden. Der Bundesrat argumentierte weiter, er wolle ein solches Register gleichzeitig und einheitlich in allen Departementen und Verwaltungsstellen einführen.

Im Kanton Bern kann ein solcher Single Point of Orientation, der einen wie von der Motion geforderten Zugang zu Dokumenten wie z.B. Richtlinien, Expertenberichten oder Verträgen bietet, aus den gleichen Gründen wie auf Stufe Bund nicht vor der Einführung von BE-GEVER in allen Ämtern der zentralen Verwaltung, resp. dem Ende des Programms DGA 2022, eingeführt werden (s. Ziffer 3). Ein zentrales Register zur Suche von amtlichen Dokumenten über die ganze Verwaltung hinweg wäre für den Kanton Bern weder wirtschaftlich noch politisch erstrebenswert, solange nicht überall mit einer einheitlichen Geschäftsverwaltung gearbeitet wird. Zudem wäre die Einführung eines aktiven Öffentlichkeitsprinzips auch mit Kostenfolgen für Entwicklung, Betrieb und Wartung eines entsprechenden Webportals für die Öffentlichkeit verbunden, wobei eine Bezifferung dieser Kosten zum heutigen Zeitpunkt nicht möglich ist.

Open Government Data im Sinne der Strategie des Bundes ist jedoch im Kanton Bern auch schon länger ein Thema. Seit 2010 beschäftigt sich die kantonale Statistikkonferenz mit OGD. Für ihre Arbeit stützt sie sich u.a. auf einen Regierungsratsbeschluss vom 26. Mai 2010, der die Finanzverwaltung sowie die kantonale Statistikkonferenz beauftragt, das Angebot an öffentlich zugänglichen statistischen Daten im Kanton Bern weiter auszubauen (s. RRB 0779/2010). Bereits heute stellt der Kanton Bern der Öffentlichkeit strukturierte Daten zur Verfügung, bspw. im Geoportal des Kantons Bern (www.apps.be.ch/geo/de) oder im kantonalen Statistikportal (www.be.ch/statistik). Dieses Angebot kann und soll jedoch noch deutlich optimiert werden.

Die kantonale Statistikkonferenz unterstützt die Ziele der Open-Data-Bewegung mit Bezug auf die Freigabe von strukturierten Daten. Sie ist ebenfalls überzeugt, dass die systematische Freigabe von Behördendaten Potenzial aufbaut für einen wirtschaftlichen Nutzen, mehr politische Transparenz wie auch eine höhere Effektivität der Verwaltung. Deshalb hat sie 2013 vertieft untersucht, ob und wie sich die Aufbereitung und Veröffentlichung von Daten im Kanton Bern im Sinne von OGD weiterentwickeln lässt. Die Resultate dieser Analyse waren positiv. Der Regierungsrat wird sich voraussichtlich Ende 2015 mit dem Thema öffentliche Statistik im Kanton Bern befassen. Dabei werden auch Vorschläge in Zusammenhang mit OGD zur Diskussion gestellt. Allfällige Massnahmen in diese Richtung müssten jedoch gemeinsam mit dem Bund geplant und umgesetzt werden. Die im April 2014 verabschiedete OGD-Strategie des Bundes sieht explizit den Miteinbezug der Kantone in die künftigen Arbeiten vor.

Zu Ziffer 2:

Wie unter Ziffer 1 ausgeführt, ist die geforderte Einführung eines umfassenden und unmittelbaren aktiven Öffentlichkeitsprinzips zum heutigen Zeitpunkt nicht möglich (s. Ziffer 1). Die Ausarbeitung von entsprechenden Rechtsgrundlagen wäre deshalb aus heutiger Sicht verfrüht.

Zu Ziffer 3:

Bereits während der Projektierungsphase des Programms DGA wurde den Grundsätzen eines aktiven Öffentlichkeitsprinzips im Sinne der Motion Rechnung getragen. Gemäss dem Grundlagenbericht „Digitale Aktenführung und Archivierung²“, der im Mai 2013 vom Regierungsrat des Kantons Bern genehmigt wurde, lautet einer der fünf zentralen Grundsätze der Vision wie folgt: „Interaktion, Transaktion mit Kunden leicht gemacht“. Konkret bedeutet dies, dass die Verwaltung des Kantons Bern der Öffentlichkeit ein kundenfreundliches Service-Angebot zur Verfügung stellen will und der Bevölkerung und Wirtschaft einen sicheren, schnellen, orts- und zeitunabhängigen Zugriff auf ihre ICT-Systeme und Unterlagen bieten soll. Dadurch wird das Verwaltungshandeln nach aussen hin transparent. Um diese strategischen Vorgaben zu erreichen, müssen jedoch zuerst die organisatorischen und technischen Massnahmen in der angelaufenen Realisierungsphase des Programms DGA bis 2022 umgesetzt werden. Gemeint sind insbesondere das Erstellen der Ordnungssysteme (Registraturpläne) für alle Ämter und die Einführung des kantonal verbindlichen Geschäftsverwaltungssystems (GEVER) in der Zentralverwaltung. In der aktuellen Ausschreibung für das GEVER-System wurden Anforderungen zur Kennzeichnung des Status der Geschäfte, der Zugriffsrechte und Schnittstellen zu Publikationsplattformen berücksichtigt. Erst nach Abschluss des Programms DGA können wie auf Stufe Bund Vorhaben zur Publikation von unstrukturierten Behördendaten gestartet werden. Bei den künftigen Prüfarbeiten

² (http://www.rr.be.ch/rr/de/index/rrbonline/rrbonline/suche_rrb/beschluesse-detailseite.gid-f2a14da2c7a24ef08c8b7a0c22ed1a31.html&ei=jNnhVMirGcjdPZqugbgE&usq=AFQjCNFkkVd18xeXatXrCLT5hgxadawYRQ&bv=bv.85970519.d.ZWU.html)

muss insbesondere auch die Frage des notwendigen personellen Ressourcenaufwands für die Klassifizierung der Dokumente geprüft werden. Es ist deshalb aus allen oben genannten Gründen im Moment zu früh, hier weiterführende Schritte zu planen.

An den Grossen Rat