



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Bundesamt für Gesundheit BAG
Bundesamt für Statistik BFS

23.076 Programm zur Förderung der digitalen Transformation im Gesundheitswesen (Digisanté).
Verpflichtungskredit
Sitzung SGK-N vom 22. Februar 2024

Antwort auf die Frage der Kommission vom 19. Januar 2024

Bericht 2: Open Government Data und Data Literacy

Inhalt

1.	Auftrag der SGK-N vom 19. Januar 2024	2
2.	Open Government Data (OGD)	2
3.	Das Vorhaben «Open Government Data» in Digisanté.....	3
	Hintergrund	3
	Inhalt des Vorhabens	3
	Verantwortlichkeit.....	4
	Zeitplan	4
	Finanzierung	5
4.	Data Literacy	5

1. Auftrag der SGK-N vom 19. Januar 2024

Die Bundesverwaltung wird beauftragt, einen ergänzenden Bericht über die Datenkompetenz (Data Literacy) vorzulegen, in dem die folgenden Fragen beantwortet werden:

- Wie wird das Projekt «Open Government Data» (OGD) (siehe Massnahmenpaket 4) umgesetzt?
- Wie sieht der Zeitplan für dieses Projekt aus?
- Wie sieht die Finanzierung dieses Projekts aus?
- Welche der Massnahmen, die das Parlament im Rahmen der Behandlung der Motion 22.3016 diskutiert hat, werden ins Projekt aufgenommen? Auf welche Weise?

2. Open Government Data (OGD)

Open Government Data (OGD) bzw. offene Verwaltungsdaten sind alle in Erfüllung einer staatlichen Aufgabe erstellten, erhobenen oder gesammelten Daten, die frei, ohne wesentliche rechtliche, finanzielle oder technische Einschränkungen genutzt, verarbeitet, ausgewertet und weitergegeben werden dürfen. Der freie Zugang zu (mensch- oder maschinenlesbaren) Behördendaten ermöglicht die Erbringung transparenter und effizienter Verwaltungsdienstleistungen, die der Bevölkerung, der Wirtschaft, dem öffentlichen Sektor und der Wissenschaft vollständig elektronisch zur Verfügung gestellt werden können. Solche Dienstleistungen sind unerlässlich, um der Gesellschaft die notwendige Datengrundlage für politische Entscheide bereitzustellen. Zudem lassen sich auf dieser Basis auch wirtschaftliche Innovationen fördern und die Beziehungen zwischen Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft erleichtern.

Die erste OGD-Strategie der Schweiz für die Jahre 2014 bis 2018 wurde 2014 vom Bundesrat verabschiedet¹. Ihr Ziel bestand darin, die Verwaltungsdaten in koordinierter Weise frei zugänglich zu machen und innerhalb der Bundesverwaltung und der Wirtschaft eine Open-Data-Kultur aufzubauen. Diese Strategie wurde bis Ende 2018 vom Bundesarchiv koordiniert und umgesetzt. Dabei wurden wichtige Grundlagen geschaffen, darunter die Inbetriebnahme des Portals opendata.swiss mit einem initialen Angebot an OGD des Bundes und der Kantone und dessen laufende Weiterentwicklung. 2018 verabschiedete der Bundesrat die zweite OGD-Strategie 2019–2023². Diese sah vor, dass Verwaltungsdaten, die von den Verwaltungseinheiten zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufträge produziert und bewirtschaftet werden, unentgeltlich, zeitnah, in maschinenlesbarer Form und in einem

¹ Open-Government-Data-Strategie Schweiz 2014–2018, <https://www.fedlex.admin.ch> → BBI 2014 3493

² Strategie für offene Verwaltungsdaten in der Schweiz 2019–2023, <https://www.fedlex.admin.ch> → BBI 2019 879

offenen Format veröffentlicht werden. Das EDI wurde damit beauftragt, die OGD-Grundsätze gesetzlich zu verankern und insbesondere die unentgeltliche Nutzung aller Daten voranzutreiben³.

Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBA) im Januar 2024 wurde das Prinzip «open by default» rechtlich verankert (Art. 10 EMBA). Ende 2023 wurde der Masterplan⁴ mit den Stossrichtungen, Zielen und Massnahmen in diesem Bereich vom Bundesrat genehmigt⁵. Er unterstützt die Umsetzung dieses Grundsatzes in der Bundesverwaltung. Die Publikation von OGD fördert die Transparenz, Partizipation und Innovation in allen gesellschaftlichen Bereichen. Die Verwaltungseinheiten des Bundes setzen diese Grundsätze auf nachhaltige und sichere Weise um, indem sie ihre Daten nach und nach frei zugänglich machen. Die Umsetzung des OGD-Masterplans 2024–2027 soll dazu beitragen, dass die Schweiz im Bereich der OGD international kompatibel und wettbewerbsfähig bleibt.

3. Das Vorhaben «Open Government Data» in Digisanté

Hintergrund

Der Ende 2023 veröffentlichte Index der OECD (OURdata)⁶ evaluiert die Ausgestaltung und die Umsetzung der politischen Massnahmen für die Bereitstellung von OGD auf nationaler Ebene. Der Bericht situiert die Schweiz im Durchschnitt der OECD-Länder, stellt aber auch fest, dass in der Schweiz trotz einer positiven Entwicklung im Kontext der Covid-19-Pandemie lediglich 38% (OECD-Durchschnitt 43%) der hochwertigen Datensätze⁷ im Gesundheitsbereich als Open Data verfügbar sind. Folglich besteht im Bereich der öffentlichen Gesundheit noch Handlungspotenzial und die systematische Veröffentlichung von OGD muss auf nationaler Ebene weiter vorangetrieben werden. Das Vorhaben «Open Government Data (OGD)» soll diesen Rückstand durch die vermehrte Bereitstellung von OGD aufholen. Es fügt sich nahtlos in das Programm Digisanté ein, das auf die vermehrte Verfügbarkeit und den einfacheren Zugang zu Daten im Gesundheitssystem abzielt.

Inhalt des Vorhabens

Das Vorhaben «Open Government Data (OGD)» im Programm Digisanté ist Teil des Massnahmenpakets 4 zur Sekundärnutzung für Planung, Steuerung und Forschung. Zentral ist darin das Anliegen des Bundesrates, der Forschung eine bessere Nutzung von Gesundheitsdaten (gemäss Postulat 15.4225)⁸ zu ermöglichen. Entsprechend soll ein Datenraum für die gesundheitsbezogene Forschung geschaffen werden, wo auch Verknüpfungen von Daten möglich sind. Für die Planung, Steuerung und Forschung sollen neue Auswertungsmethoden aus dem Bereich der Datenwissenschaft verwendet werden. Dabei gilt es die organisatorischen, technischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für die Sekundärnutzung von Daten zu verbessern.

Der erwartete Nutzen besteht darin, dass alle geeigneten (d. h. den Rechtsgrundlagen entsprechenden) Daten aus dem Gesundheitswesen als anonymisierte und aggregierte OGD, d. h. frei zugänglich, auffindbar, zeitnah und in maschinenlesbarer Form veröffentlicht und in anderen Bereichen und von

³ <https://www.admin.ch/> → Startseite → Dokumentation → Medienmitteilungen → Bundesrat verabschiedet Botschaft zum Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben

⁴ Masterplan Open Government Data 2024–2027, www.bfs.admin.ch → Dienstleistungen → Open Government Data (OGD) → Masterplan OGD 2024–2027

⁵ Neuer Masterplan für offene Verwaltungsdaten, www.bfs.admin.ch → Dienstleistungen → Open Government Data (OGD) → Masterplan Open Government Data 2024–2027 → Medienmitteilungen

⁶ OECD (2022), Survey on Open Government Data 5.0 Links: <https://doi.org/10.1787/14e1c5e8-en-fr>

⁷ Die hier erwähnten Kategorien von hochwertigen Datensätzen («high value datasets») werden von der OECD festgelegt und stützen sich hauptsächlich auf die Open-Data-Charta der G8 (Beispiele: Handelsregister, Verkehrsnetze). Die EU führt darüber hinaus eine Liste der hochwertigen Datensätze in der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2022/138 der Kommission vom 21. Dezember 2022.

⁸ Bessere Nutzung von Gesundheitsdaten für eine qualitativ hochstehende und effiziente Gesundheitsversorgung, <https://www.parlament.ch/> → Postulat 15.4225

weiteren Akteuren (wieder-)verwendet werden können (Kantone, Gemeinden, staatsnahe Betriebe, Unternehmen, Forschung usw.).

Folgende Schritte und Massnahmen sind zur Umsetzung des Vorhabens vorgesehen:

- Erstellung eines Inventars, das auf der Interoperabilitätsplattform I14Y⁹ des BFS veröffentlicht wird: Sie unterstützt den effizienten Datenaustausch zwischen Behörden, Unternehmen sowie den Bürgerinnen und Bürgern, indem Metadaten zentral zur Verfügung gestellt werden, und bietet eine Übersicht über die vorhandenen Daten im Gesundheitsbereich inner- und ausserhalb der Bundesverwaltung. Der Ausgangspunkt bilden die High Value Data Sets¹⁰. Damit liefert das vorliegende Vorhaben im Paket iV des Programms Digisanté eine Übersicht über die relevanten Datenquellen im schweizerischen Gesundheitswesen.
- Ermittlung von Gesundheitsdaten, die a) unter Artikel 10 EMBAG fallen und folglich als OGD zu veröffentlichen sind. Zusätzlich zu den OGD werden gemäss Paket IV auch die relevanten Mikrodaten identifiziert, die für die Forschung zur Verfügung gestellt werden können (vgl. Projekte Sekundärnutzung und Umsetzung Gesundheitsdatenraum für personenbezogene Forschung¹¹).
- Vorbereitung der Angaben im Dateninventar gemäss OGD-Richtlinien¹² (dies erfolgt schrittweise durch die Verwaltung oder sobald Daten anderer Vorhaben des Programms zur Verfügung stehen).
- Publikation: Die offenen Datensätze werden auf opendata.swiss beschrieben, bereitgestellt und referenziert. Sie werden folglich publiziert und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.
- Weiterentwicklung und Betrieb der zentralen und benutzerfreundlichen Plattform opendata.swiss im Hinblick auf die Veröffentlichung sowie die einfache Auffindbarkeit und Wiederverwendung der OGD.
- Förderung der Nutzung von OGD-fähigen Gesundheitsdaten im Hinblick auf ihre Wiederverwendung (Sekundärnutzung) durch Unternehmen, Forschung oder Zivilgesellschaft (z. B. in einer App, die sämtliche Leistungen im Gesundheitsbereich oder die Wartezeiten in Notfallstationen zeigt). Durch die Hervorhebung guter Beispiele für eine mögliche Nutzung von OGD wird ihre Verwendung gefördert und die Data Literacy vorangetrieben.

Das Vorhaben «Open Government Data (OGD)» verfügt über zahlreiche Schnittstellen zu anderen Projekten und hat somit für das Programm Digisanté eine Querschnittsfunktion. Beispielsweise werden die Daten des Programms Digisanté in den Bereichen Krebs Epidemiologie oder Todesursachenstatistik der Forschung und den politischen Entscheidungsträgern für eine Sekundärnutzung zur Verfügung gestellt. Gleichzeitig werden die Daten gemäss den OGD-Richtlinien veröffentlicht. So kann die Beschreibung sämtlicher Daten, die sich im Rahmen der Massnahmenpakete als OGD publizieren lassen, auf opendata.swiss referenziert werden.

Verantwortlichkeit

Projektverantwortung: Für die Umsetzung des Vorhabens ist die beim Bundesamt für Statistik angesiedelte Geschäftsstelle OGD zuständig. Geplant ist eine Projektdauer von fünf Jahren (2025–2030).

Zeitplan

Eine Übersicht über die im Gesundheitsbereich verfügbaren Daten ist die Grundlage für deren Mehrfachnutzung. Das Projekt sieht eine kontinuierliche Unterstützung für andere Vorhaben des

⁹ Interoperabilitätsplattform, www.i14y.admin.ch

¹⁰ Hochwertige Daten (High Value Data) sind Daten des öffentlichen Sektors, wie beispielsweise Wetterdaten oder Daten zur Luftqualität, die für die Ersteller von wertschöpfenden Dienstleistungen und Anwendungen besonders interessant sind und einen grossen Nutzen für Gesellschaft, Umwelt und Wirtschaft bringen.

¹¹ vgl. Bericht 1: Kurzanalyse der Primärsysteme bei Leistungserbringern, Anhang D

¹² [OGD-Richtlinien — Handbuch Opendata.swiss 1.0 Dokumentation](#)

Programms (z. B. das Vorhaben Nationale Krebsstatistik / Krebsmonitoring) vor, damit die Daten OGD-konform genutzt werden können. Die Infrastruktur für die Veröffentlichung der OGD ist bereits vorhanden. Daher ist es sinnvoll, dieses Vorhaben zu Beginn des Programms umzusetzen

Finanzierung

Der definitive Umfang der finanziellen Mittel aus Digisanté für dieses Projekt steht noch aus. Grundsätzlich ist das Vorhaben zu den kleineren Projekten in Digisanté zuzuordnen. Mittel werden für die Koordination der Aufgaben bei der Geschäftsstelle OGD benötigt, die Bereitstellung der Daten erfolgt dagegen primär bei den Datenproduzenten. Über die genaue Mittelzuteilung wird im Rahmen der Programmsteuerung und der Projektfreigabe entschieden.

4. Data Literacy

Die Geschäftsstelle OGD trägt weiterhin zur Förderung der (OGD-)Datenkompetenz inner- und ausserhalb der Bundesverwaltung bei, indem sie zweimal jährlich theoretische und praktische Schulungen in (Meta-)Datenmanagement und OGD anbietet. Darüber hinaus treibt sie den Austausch zwischen den Nutzenden und Lieferanten offener Verwaltungsdaten voran, indem sie regelmässig an nationalen und internationalen Veranstaltungen teilnimmt oder diese aktiv organisiert.¹³

Das Programm Digisanté beinhaltet keine Vorhaben, die direkt auf Erhöhung der Data Literacy ausgerichtet sind, doch die Data Literacy wird auf diverse Weisen indirekt gefördert: Verschiedene Vorhaben zu den Voraussetzungen im Paket I der Botschaft (Ziffer 3.2.2.), wie einheitliche Nomenklaturen und Standards, führen zu besser verständlichen wie auch interoperablen Datensammlungen. Weitere Vorhaben zu den Behördenprozessen im Paket III erhöhen die Konsistenz von Daten mit Auswirkung auf die Qualität der Datenanalyse. Auch die systematische Umsetzung des Once-Only-Prinzips, d. trägt dazu bei, dass die Erkenntnisse aus qualitativ anerkannten Daten erarbeitet werden. Dies vermeidet unterschiedliche Interpretationen aus konkurrierenden und redundanten Datenquellen.

Zudem zielen die Vorhaben zur Sekundärnutzung von Gesundheitsdaten, wie die Umsetzung der Erkenntnisse aus dem Bericht zur Erfüllung des Postulats 15.4225, das in der Antwort des Bundesrates auf die Motion 22.3016¹⁴ erwähnt wurde, auf einen verbesserten Zugang der Forschung zu umfangreicheren Gesundheitsdaten ab, womit die Data Literacy ebenfalls gefördert wird. Zur Umsetzung dieses Postulats wird beim BAG ein Datenraum für die gesundheitsbezogene Forschung geschaffen, in dem auch Verknüpfungen von Daten möglich sind. Für die Planung, Steuerung und Forschung sollen neue Auswertungsmethoden aus dem Bereich der Datenwissenschaft verwendet werden. Dabei geht es mit dem Projekt des BFS im Rahmen eines gestaffelten Aufbaus um die Weiterentwicklung der technischen, organisatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen, mit denen die mehrfache Nutzung dieser Daten ermöglicht wird. Zentrale Elemente sind dabei der weitere Ausbau der Angebote des BFS und des Swiss Personalized Health Network (SPHN), einer Initiative des Bundes mit dem Auftrag, eine nationale Dateninfrastruktur aufzubauen, um die Forschung mit klinischen und Genomics-Daten voranzutreiben. Das Ziel ist die Bereitstellung einer Plattform und fachlicher Dienstleistungen zur Vernetzung von Datenproduzenten und Datennutzenden unter Berücksichtigung der Datensouveränität und des Datenschutzes.

Das Programm Digisanté fördert somit die Data Literacy im Gesundheitswesen auf eine übergreifende Weise. Weitere Massnahmen zur Umsetzung einer besseren Data Literacy sind jedoch im Bildungsbereich angesiedelt und damit ausserhalb des Programms Digisanté zu verorten. Dazu gehören bereits laufende Massnahmen, die in der Antwort des Bundesrates auf die Motion 22.3016 erwähnt wurden.

¹³ Beispiele für Veranstaltungen: [Kooperation im deutschsprachigen Raum \(D-A-CH-LI\) | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#), [Open Data Beer Nr. 20 – 29.11.2022 – Open Data Beer](#), [Swiss CommUNITY Day on Data - swissdatacommunity.ch](#)

¹⁴ Implementierung einer nachhaltigen Data-Literacy-Strategie in der digitalen Transformation des Gesundheitswesens, <https://www.parlament.ch/> → Motion 22.3016