

## Die rechtliche Situation von «Open Geo Data» in der Schweiz

Daniel Kettiger

Im folgenden Text wurde der Vortragsstil bewusst beibehalten. Deshalb werden beispielsweise im Fliesstext die Rechtsgrundlagen mit der Kurzbezeichnung und nicht mit den Abkürzungen erwähnt.

**kettiger.ch kettiger.ch kettiger.ch**

**Die rechtliche Situation von  
«Open Geo Data» in der Schweiz**

Vorabendveranstaltung des ITSL  
«Offene Geodaten – Chancen und Gefahren»  
vom 9. März 2016

Daniel Kettiger, Mag. rer. publ., Rechtsanwalt

Daniel Kettiger 9. März 2016      Universität Zürich, ITSL – Offene Geodaten      Folie 1

Sehr geehrte Damen und Herren

Ich habe die schwierige Aufgabe, Ihnen die rechtliche Situation von "Offenen Geodaten" in der Schweiz näher zu bringen. Ich werde diese Herausforderung in den hier aufgezeigten fünf Schritten angehen:

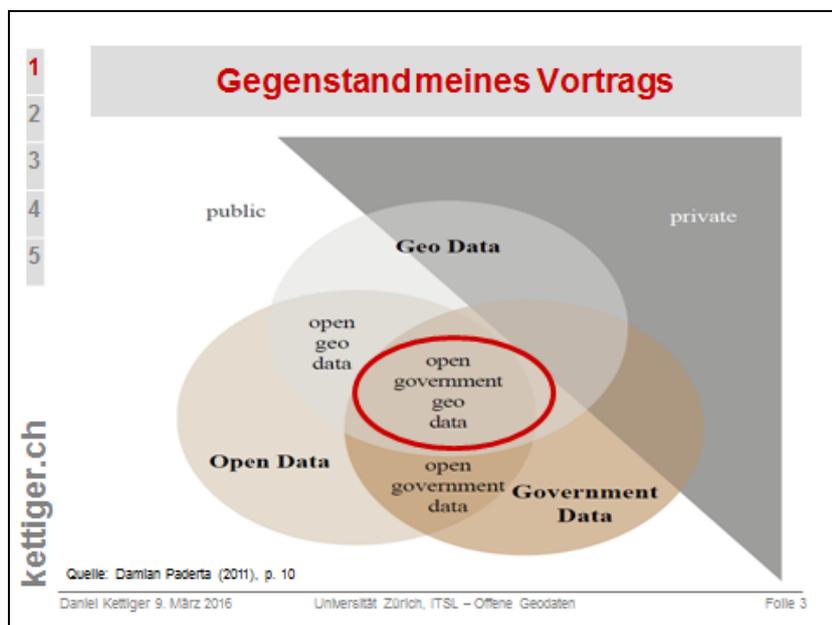
kettiger.ch

## 1 Agenda

- 2
- 3 **1. Um was geht es?**  
Gegenstand – Abgrenzung – Definitionen
- 4 **2. Was sagt das Recht?**  
Rechtliche Rahmenbedingungen
- 5 **3. Wer hat wann Zugang?**  
Offener Zugang zu Geobasisdaten
- 4. Wer bezahlt das?**  
Gebühren für Zugang und Nutzung
- 5. Was kommt noch?**  
Herausforderungen

Daniel Kettiger 9. März 2016
Universität Zürich, ITSL – Offene Geodaten
Folie 2

### 1. Um was geht es?



Der Begriff der offenen Geodaten bzw. der "Open Geo Data" wird etwa auch im Zusammenhang mit Open Source Software für Geoinformation oder mit der Interoperabilität von raumbezogenen Daten verwendet. Ich befasse mich hier mit "Open Geo Data" im weiteren Sinn. Und ich beleuchte weiter nur jene Geodaten, welche von öffentlichen Verwaltungen erhoben und verwaltet werden und begutachte diese aus einer rechtlichen Sicht.

Ich spreche also über "Open Government Geo Data". Und ich werde vor allem die Bundesgesetzgebung betrachten.

1 **Kern-Elemente von «Open Data»**

2

3

4 "Open data and content can be freely used, modified,  
and shared by anyone for any purpose"

5

The Open Definition  
<http://opendefinition.org/>

Open/offen = einfacher Datenzugang für jede Person  
for free/frei zugänglich = kostenloser Zugang als Regel

kettiger.ch

Daniel Kettiger 9. März 2016 Universität Zürich, ITSL – Offene Geodaten Folie 4

Ich gehe dabei davon aus, dass offene Geodaten – wie "Open Data" generell – durch zwei Kernelemente geprägt sind:

Erstens sind sie offen zugänglich; jede Person soll ohne besondere Voraussetzungen über das Internet Zugang zu den Geodaten haben.

Zweitens soll dieser *Zugang grundsätzlich kostenlos* sein. Ich spreche deshalb von "grundsätzlich", weil auch die NG-Lizenz, die kommerzielle Nutzungen untersagt bzw. kostenpflichtig macht, noch unter "Open Data" fällt.

1 **Begriff «Geobasisdaten»**

2

3

4 Art. 3 Abs. 1 Bst. a Geoinformationsgesetz:

5 «Geobasisdaten: Geodaten\*, die auf einem rechtsetzenden Erlass\*\* des Bundes, eines Kantons oder einer Gemeinde beruhen»

\*) Geodaten = raumbezogene Daten, die mit einem bestimmten Zeitbezug die Ausdehnung und Eigenschaften bestimmter Räume und Objekte beschreiben, insbesondere deren Lage, Beschaffenheit, Nutzung und Rechtsverhältnisse

\*\*) Rechtserlasse: Verfassung, Gesetz, Verordnung, (Gemeinde-)Reglement

kettiger.ch

Daniel Kettiger 9. März 2016 Universität Zürich, ITSL – Offene Geodaten Folie 5

Ich verwende den Begriff der Geobasisdaten nicht als Gegensatz zum Begriff der Fachdaten, sondern in der Definition des schweizerischen Geoinformationsrecht. Es handelt sich um Geodaten, die sich auf einen Rechtserlass des Bundes, eines Kantons oder einer Gemeinde stützen können.

Das schweizerische Geoinformationsrecht regelt primär die Geobasisdaten. Diese sind somit rechtlich betrachtet ein Schlüsselbegriff.

## 2. Was sagt das Recht? Und wie ist das Recht strukturiert?

Die Bundesgesetzgebung wird in der Schweiz durch die Bundesverfassung in verschiedener Hinsicht eingeschränkt.

kettiger.ch

### Gesetzgebung im schweiz. Bundesstaat

1 Die Bundesgesetzgebung wird durch folgende

2 föderalistischen Prinzipien der Bundesverfassung

3 eingeschränkt:

4

5

- ▲ Die Kantone sind souverän, soweit ihre **Souveränität** nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind (Art. 3 BV).
- ▲ **Organisationsautonomie** der Kantone (Art. 48 Abs. 3, Art. 47 BV).
- ▲ **Finanzautonomie** der Kantone (Art. 47 Abs. 2 BV).

Daniel Kettiger 9. März 2016
Universität Zürich, ITSL – Offene Geodaten
Folie 6

Gemäss Artikel 3 der Bundesverfassung hat der Bund nur dann Gesetzgebungskompetenzen, wenn ihn die Bundesverfassung zur Gesetzgebung ausdrücklich ermächtigt.

Selbst dort, wo der Bund zur Gesetzgebung befugt ist, muss er aber die Organisations- und Finanzautonomie der Kantone berücksichtigen.

Die hauptsächliche Rechtsgrundlage für die Geoinformationsgesetzgebung des Bundes ist Artikel 75a der Bundesverfassung mit dem Sachtitel "Vermessung". Diese ermächtigt den Bund sehr differenziert zur Gesetzgebung.

kettiger.ch

### Art. 75a BV: Vermessung

1 Die Landesvermessung ist Sache des Bundes.

2 Der Bund erlässt Vorschriften über die amtliche Vermessung.

3 Er kann Vorschriften erlassen über die Harmonisierung amtlicher Informationen, welche Grund und Boden betreffen.

	Abs.1 Landesvermessung	Abs. 2 amtliche Vermessung	Abs. 3 Harmonisierung von Bodendaten
Bund	↓	↓ CC	↔
Kanton (inkl. Gemeinden)	↓	↓	↔
Bürger/in	↓	↓	↓

Daniel Kettiger 9. März 2016
Universität Zürich, ITSL – Offene Geodaten
Folie 7

**Absatz 1** betrifft die Landesvermessung und ermächtigt den Bund nicht nur abschliessend zur Gesetzgebung sondern überträgt ihm auch gleich noch den Vollzug.



### 3. Wer hat wann und wie Zugang zu Geodaten?

Der Bund darf den Zugang zu Geobasisdaten des Bundesrechts in seiner Fachgesetzgebung verbindlich regeln, unabhängig davon, wer die Datenherrschaft im konkreten Fall hat.

kettiger.ch

## Zugang zu Geobasisdaten (1)

1

2

3 **Regelung des Zugangs zu Geobasisdaten des Bundesrechts, unabhängig davon, wer die Datenherrschaft hat:**

4

5

- ▲ Grundsatz (Art. 10 GeolG): Geobasisdaten des Bundesrechts sind **öffentlich zugänglich** und können von jeder Person genutzt werden, sofern keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.
- ▲ Für jeden Geodatensatz vom Bundesrat zugewiesene Zugangsberechtigungsstufe (Art. 21-24 GeolV):
  - A = öffentlich zugänglich (mit Einschränkungsmöglichkeiten im Einzelfall, analog Öffentlichkeitsgesetz)
  - B = beschränkt öffentlich zugänglich (kein Zugang mit Ausnahmen im Einzelfall)
  - C = nicht öffentlich zugänglich (geheim)

Daniel Kettiger 9. März 2016
Universität Zürich, ITSL – Offene Geodaten
Folie 9

Artikel 10 des Geoinformationsgesetzes legt als Grundsatz fest, dass Geobasisdaten des Bundesrechts dem Öffentlichkeitsprinzip unterliegen und deshalb öffentlich zugänglich sind.

In Artikel 21-24 der Geoinformationsverordnung wurden drei Zugangsberechtigungsstufen definiert:

- Zugangsberechtigungsstufe A besagt, dass die Geobasisdaten öffentlich zugänglich sind. Im Einzelfall sind ausnahmsweise Einschränkungen möglich, insbesondere aus Gründen der Äusseren oder Inneren Sicherheit.
- Für Geobasisdaten der Zugangsberechtigungsstufe B ist der Zugang eingeschränkt. Grundsätzlich besteht kein Zugang. In begründeten Einzelfällen kann aber unter bestimmten Voraussetzungen Zugang gewährt werden.
- Geobasisdaten der Zugangsberechtigungsstufe C sind Geheim; es gibt keinen Zugang.

Für alle rund 200 Geobasisdaten-Sätze des Bundesrechts hat der Bundesrat im Anhang 1 der Geoinformationsverordnung die Zugangsberechtigungsstufe verbindlich festgelegt.

Auf dem nächsten Schaubild sehen Sie, wie diese Festlegung im Geobasisdatenkatalog aussieht.

Geobasisdaten der Zugangsberechtigungsstufe A müssen von Bundesrechts wegen immer in einem Darstellungsdienst, d.h. einem Viewer, im Internet angeboten werden.

Wenn dies in der entsprechenden weiteren Spalte der Tabelle mit einem X vermerkt ist, muss der betreffende Geobasisdaten-Satz zusätzlich auch in der Form eines Download-Dienstes angeboten werden, mit dem der Datensatz heruntergeladen werden kann. Diese Download-Möglichkeit ist oft für Nutzerinnen und Nutzer wichtiger als der Darstellungsdienst, weil sie eine Weiterbearbeitung der Geodaten erlaubt.

1 **Zugang zu Geobasisdaten (2)**

2

3 *Anhang 1<sup>25</sup>*  
(Art. 1 Abs. 2)

4 **Katalog der Geobasisdaten des Bundesrechts**

5

Bezeichnung	Rechtsgrundlage	Zuständige Stelle (SR 510.62 Art. 8 Abs. 1) [Fachstelle des Bundes]	Georeferenzdaten	ÖREB-Kataster	Zugangsberechtigungsstufe	Download-Dienst	Identifikator
Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturgutes der Welt (UNESCO-Welterbe Naturstätten)	SR 0.451.41	BAFU			A	X	1
Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung (Ramsar-Konvention)	SR 0.451.45	BAFU			A	X	2

Daniel Kettiger 9. März 2016      Universität Zürich, ITSL – Offene Geodaten      Folie 10

Wie verhält es sich nun mit der Öffentlichkeit der Geobasisdaten des Bundesrechts?

1 **Zugang zu Geobasisdaten (3)**

2

3 ▲ Nicht öffentliche Geobasisdaten des Bundesrechts:

4 C = 2/195

5 B = 17/195

▲ 93/195 Geodatensätze fallen thematisch unter die **Aarhus-Konvention** (Zugang zu Umweltdaten):

C = 1/93 (mit Aarhus-Konvention konform)

B = 9/93 (einige nicht mit Aarhus-Konvention konform)

▲ Kein Zugang zu Geobasisdaten des Bundesrechts mangels Digitalisierung.

Daniel Kettiger 9. März 2016      Universität Zürich, ITSL – Offene Geodaten      Folie 11

Von den rund 200 Geobasisdaten des Bundesrechts wurden nur 2 der Zugangsberechtigungsstufe C zugewiesen; in beiden Fällen aus Sicherheitsgründen und ohne Zweifel zu Recht (Kommunikationsnetz der Polizei und Sicherheitskräfte; Trinkwasserversorgung in Notlagen).

Zudem wurden 17 Geobasisdaten-Sätze der Zugangsberechtigungsstufe B zugewiesen. Bei einigen von diesen handelt es sich um Umweltdaten, welche gemäss der Aarhus-Konvention öffentlich zugänglich sein sollten. Hier besteht noch Anpassungsbedarf.

Zahlreiche Geobasisdaten des Bundesrechts für die rechtlich offener Zugang besteht, sind allerdings faktisch nicht öffentlich zugänglich, weil sie bis heute nicht digitalisiert wurden.

Damit kommen wir zum zweiten Element von "Open Data"

#### 4. Wer bezahlt den Zugang?

### Gebühren als Zugangshemmnis

kettiger.ch

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

**Bund als Datenherr:**

- ▲ heute: zahlreiche, unterschiedliche Tarife; Ausnahmen für Bildungs- und Forschungsinstitutionen und für steuerbefreite NGO
- ▲ künftig: Open-Government-Data-Strategie 2014-2018 des Bundesrats

**Kantone als Datenherren:**

- ▲ unterschiedliche Philosophien und Praktiken zu Open Government Data
- ▲ unterschiedliche Philosophien zur Finanzierung des «service public» (Verursacherfinanzierung = Gebühren; Vorfinanzierung > Steuern)

Daniel Kettiger 9. März 2016
Universität Zürich, ITSL – Offene Geodaten
Folie 12

Auf Bundesebene ist das Postulat von "Open Geo Data" heute nicht oder nur teilweise erfüllt. Für zahlreiche Geobasisdaten werden Zugang und Nutzung durch Verordnungen und Tarife als Gebührenpflichtig erklärt.

Oft bestehen von der Gebührenpflicht bereits heute Ausnahmen, etwa für Bildungs- und Forschungsinstitutionen oder für bestimmte, steuerbefreite NGOs.

Die vom Bundesrat beschlossene Open-Government-Data-Strategie wird hier voraussichtlich eine spürbare Verbesserung bringen.

Wie ich schon ausführte, kann der Bundesgesetzgeber keinen Einfluss auf die Gebühren nehmen, wenn die Datenherrschaft bei den Kantonen oder Gemeinden liegt. Die Kantone sind mithin frei, ob sie die Geobasisdaten des Bundesrechts sowie ihre eigenen Geobasisdaten kostenlos oder gebührenpflichtig anbieten.

In den Kantonen finden sich heute die unterschiedlichsten Philosophien hinsichtlich des Öffentlichkeitsprinzips und hinsichtlich der Finanzierung des "service public". Dementsprechend finden Sie von Kantonen mit einer weitgehend umgesetzten Open-Data-Strategie bis zu Kantonen mit übersetzten Gebühren alles.

Amtliche Geodaten sind insgesamt betrachtet zwar meistens frei zugänglich aber oft nicht gebührenfrei. Die Grundsätze der "Open Geo Data" werden sich in der Schweiz somit insgesamt betrachtet auch in Absehbarer Zeit wohl nur zaghafte vollständig durchsetzen. Schuld daran ist primär der Föderalismus.

## 5. Wo liegen also die Probleme und was kommt noch?

kettiger.ch

### Herausforderungen

- 1
- 2
- 3 ▲ Digitalisierung aller Geobasisdatensätze bis 2021(?)
- 4 ▲ Kein Einfluss des Bundes auf Öffentlichkeitsprinzip in den Kantonen
- 5 ▲ Kein Einfluss des Bundes auf Open-Geo-Data-Strategien der Kantone (Zugang, Gebührenfreiheit)
- ▲ Big Data bei Geodaten?

Daniel Kettiger 9. März 2016
Universität Zürich, ITSL – Offene Geodaten
Folie 13

Bis ins Jahr 2021 müssten grundsätzlich alle Geobasisdaten des Bundesrechts mit Zugangsberechtigungsstufe A digitalisiert sein, ansonsten können sie nicht wie vom Bundesrecht vorgeschrieben, in einem Darstellungsdienst angeboten werden. Ob der Bund und die Kantone dies wirklich schaffen, muss zurzeit offen bleiben. Bei den immer knapper werdenden Budgets könnte dies gefährdet sein.

Der Bund hat weiterhin keinen Einfluss auf das Öffentlichkeitsprinzip in den Kantonen. Er kann somit zwar die Geobasisdaten des Bundesrechts öffentlich erklären, nicht aber die Geobasisdaten des kantonalen Rechts.

Weiter kann der Bund mit der heutigen Verfassungsgrundlage nicht die Gebührenfreiheit für Geobasisdaten erzwingen.

Der offene Zugang zu Geobasisdaten könnte aber auch durch technische Entwicklungen künftig in Frage gestellt sein. Wenn beispielsweise Data-Mining technisch auch für Geodaten möglich wird, wird sich die Frage eines verstärkten Persönlichkeitsschutzes stellen. Ich denke hier nicht an die Möglichkeiten, die wir heute schon haben (indem in der Sprache Lokalnamen gefiltert werden), sondern an eine zusätzliche systematische Auswertung von Attributen von Geodaten.

---

Ich hoffe, dass ich Ihnen einen Überblick über die Rechtssituation hinsichtlich "Open Geo Data" geben konnte. Besten Dank für Ihre Aufmerksamkeit

-----