

Die «Verrechtlichung» der Geoinformation schreitet voran

Am 1. Juli dieses Jahres jährte sich die Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über Geoinformation (GeolG) zum fünften Male. Mit diesem Gesetz wurde eine umfassende rechtliche Grundlage zum Aufbau der nationalen Geodateninfrastruktur (NGDI) auf Stufe des Bundes geschaffen. Wenn auch hiermit auf Stufe des Bundes eine wichtige Rechtslücke geschlossen werden konnte, so besteht gerade für ein nationales Engagement im Bereich der Geoinformation die Notwendigkeit, dass Kantone und Gemeinden ebensolche Rechtsnormen schaffen bzw. bestehende Rechtsnormen im Bereich Geoinformation anpassen. Dieser Artikel zeigt einen Überblick über den derzeitigen Stand der Geoinformationsgesetzgebung in der Schweiz.

Le 1^{er} juillet c'est le 5^e anniversaire de l'entrée en vigueur de la Loi fédérale sur la géoinformation (LGéo). Cette loi constitue la base légale permettant la mise en place d'une infrastructure nationale de données géographiques (INDG). Bien qu'il ait été possible de combler de la sorte une importante lacune juridique au niveau fédéral il existe bel et bien la nécessité au niveau des cantons et des communes de créer une norme juridique semblable dans le domaine de la géoinformation ou pour le moins d'adapter des formes juridiques existantes dans ce domaine. Cet article donne un aperçu de l'état actuel de la législation sur la géoinformation en Suisse.

Il 1° luglio si festeggia il quinto anniversario dell'entrata in vigore della legge federale sulla geoinformazione LGI. Con questa legge si è creata una base legale completa per l'allestimento dell'infrastruttura nazionale di dati geografici (INDG) a livello di Confederazione. Anche se in questo modo si è colmata una grossa lacuna a livello federale, nel campo della geoinformazione si continua a farsi sentire l'esigenza che i cantoni e i comuni creino norme giuridiche affini o che adattino le norme esistenti in questo settore. Quest'articolo fa una panoramica sullo stato in cui si trova attualmente la legislazione sulla geoinformazione in Svizzera.

B. Graeff

Geoinformationsrecht des Bundes

Am 1. Juli 2008 trat das Bundesgesetz über Geoinformation (GeolG, SR 510.62) zusammen mit einer Reihe von ausführenden Verordnungen in Kraft. Mit diesem Datum wurde erstmals auf Stufe des Bundes eine einheitliche Rechtsnorm zum Umgang mit Geoinformationen geschaf-

fen. Dem ist eine mehrjährige intensive Gesetzgebungsarbeit vorausgegangen, die schliesslich in einem selten so klaren Ergebnis mündete: Sowohl der Nationalrat wie auch der Ständerat nahmen am 5. Oktober 2007 die neue Gesetzgebung ohne Gegenstimme an.

Mit dem Zweck, dass Geodaten über das Gebiet der Schweizerischen Eidgenossenschaft den Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie der Wirtschaft, der Gesellschaft und der Wissenschaft für eine breite Nutzung, nach-

haltig, aktuell, rasch, einfach, in der erforderlichen Qualität und zu angemessenen Kosten zur Verfügung stehen (so Art. 1), schafft das GeolG die rechtlichen Voraussetzungen für den Aufbau einer nationalen Geodateninfrastruktur (NGDI).

Von der Struktur her handelt es sich einerseits um ein Rahmengesetz, das den Umgang mit allen Geobasisdaten, durch welches Fachgesetz sie auch immer begründet sein mögen, auf eine einheitliche rechtliche Grundlage stellt. Andererseits inkorporiert es die bisher separat geregelte Fachgesetzgebung aus den Bereichen amtliche Vermessung, Landesvermessung, geografische Namen, Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster), Geometerwesen, Geologie und bei vielen Kantonen (nicht aber beim Bund) zusätzlich noch die Bestimmungen zur Führung des Leitungskatasters.

Im allgemeinen Teil (Rahmengesetz) wird der materielle Geltungsbereich durch die Schaffung eines Kataloges der Geobasisdaten explizit angegeben (Anhang der Verordnung über Geoinformation, GeolV, SR 510.620). Dieser bildet die Grundlage für eine einheitliche attributierende Rechtsetzung, die im Wesentlichen folgenden Zwecken dient:

- Allen bezeichneten Geobasisdaten werden zuständige Stellen zugewiesen, welchen die Aufgabe für das Erheben, Nachführen und Verwalten der Geobasisdaten zukommt. Der Bundesgesetzgeber vermeidet hierbei explizit den Begriff der «Datenherrschaft», weil in der heutigen Zeit die (Geo-)Informationen digital vorliegen und ohne Weiteres in beliebigen Mengen und über beliebig grosse Distanzen kopiert und transportiert werden können.
- Allen Geobasisdaten wird eine Zugangsberechtigungsstufe zugewiesen (A = öffentlich zugänglich, B = beschränkt zugänglich, C = nicht zugänglich). Diese Attributierung zielt auf die Nutzbarkeit von Geoinformationen ab und vermeidet von vorne herein und auf elegante Weise mögliche Konflikte mit dem Datenschutzrecht.

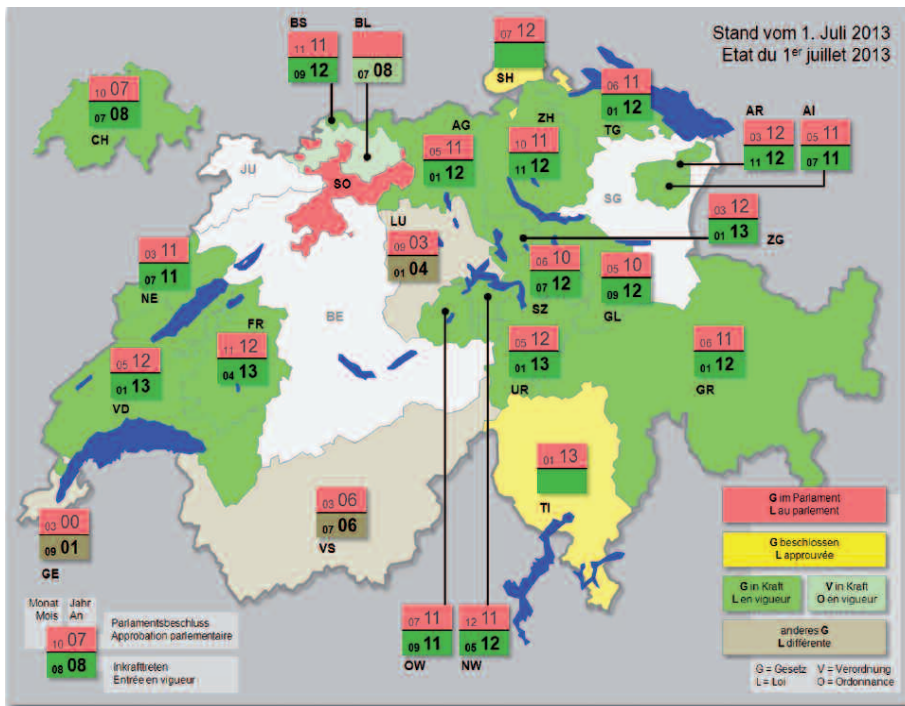


Abb. 1: Stand Geoinformationsgesetzgebung Bund / Kantone.

- Festlegung für alle Geobasisdaten, wo minimale Geodienste Darstellung und Download obligatorisch sind,
- Zuweisung der Geobasisdaten zum ÖREB-Kataster nach Art. 16 f. GeolG, sowie
- Bezeichnung als Georeferenzdaten.

Im Weiteren gehören der rechtliche Rahmen zum Aufbau und Betrieb einer Geodateninfrastruktur, der Austausch unter Behörden sowie die Festlegung von Grundsätzen zur Gebührenbemessung zum allgemeinen Teil des Geoinformationsrechts.

Geoinformationsrecht der Kantone

Die Kantone hätten nach den Vorstellungen des Bundes drei Jahre Zeit gehabt, ihre Rechtsetzung in den vorgenannten Bereichen an die neuen bundesrechtlichen Vorgaben anzupassen. Da aber die Rechtsetzungsprozesse der Kantone teilweise mehr Zeit benötigten, ist die gebotene Umsetzung auf Stufe der Kantone schwergewichtig erst in den Jahren 2012 und 2013 erfolgt bzw. steht in einzelnen Kantonen (z.B. BE, SO, SG) noch an. Zudem ist eine reine Anpassung zum Voll-

zug des GeolG bei vielen Kantonen nicht ausreichend, da das Bundesrecht sich nur auf die Geobasisdaten nach Bundesrecht bezieht. Da es viele Geobasisdaten nach kantonalem und gemeindlichem Recht gibt, die ebenfalls in die NGDI aufzunehmen sind, müssen zwingend kantonale

(und gemeindliche) Rechtsnormen geschaffen werden, die diese Lücke des GeolG (des Bundes) schliessen.

Erfreulicherweise haben sich die meisten Kantone bei der Ausgestaltung ihres kantonalen Geoinformationsrechts sehr eng an die Struktur und an die Terminologie des Bundesrechts angelehnt und das eidgenössische Geoinformationsrecht in den Bereich des Kantonsrechts, teilweise auch in den Bereich des Gemeinderechts in analoger Weise übertragen («legifert»). Dies erfolgt bei den Kantonen aus der Erkenntnis heraus, dass es bei den in Betracht zu ziehenden Geobasisdaten starke Abhängigkeiten zwischen den drei Ebenen des föderalen Systems gibt, wonach es z.B. keinen Sinn macht, dass ein Kanton eine andere Logik der Zugangsberechtigungen vorsieht als die des Bundes. Die Abhängigkeiten zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden bestehen darin, dass die Zuständigkeit für Geobasisdaten vielfach auf einer anderen föderalen Stufe vorzufinden ist als die sie konstituierende Gesetzgebung. Beispielsweise liegt die Zuständigkeit für die Kataster der belasteten Standorte bei den Kantonen, der Rechtsursprung befindet sich jedoch in der Umweltschutzgesetz-

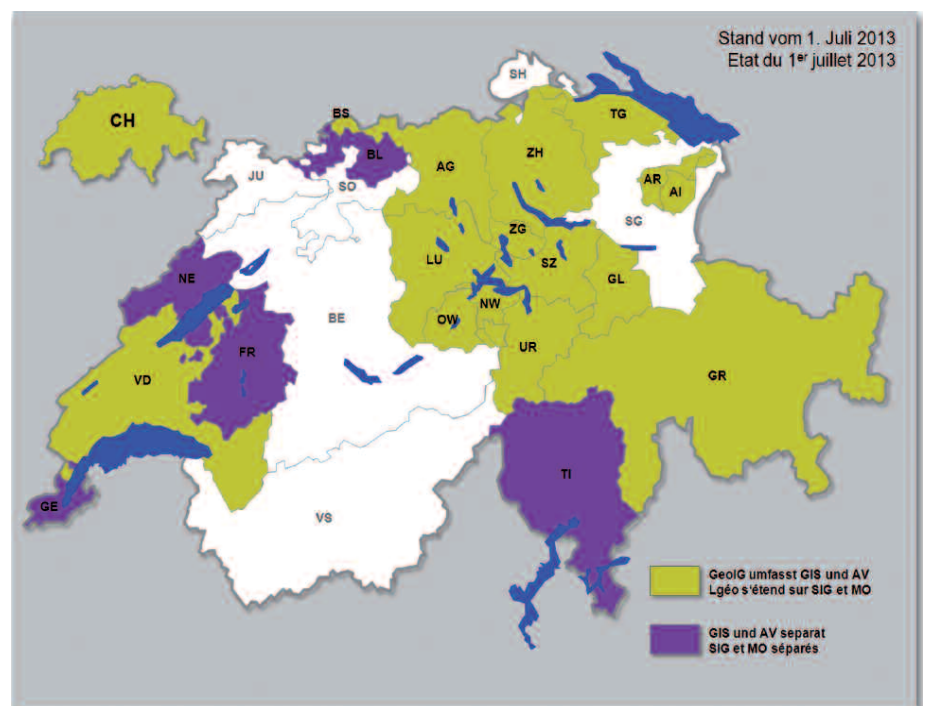


Abb. 2: Verhältnis Geoinformationsrecht – Vermessungsrecht.

gebung des Bundes. Gleiches gilt auch die Daten der amtlichen Vermessung und die Nutzungsplanung sowie für viele weitere Geobasisdaten.

Mit Stand zum 1. Juli 2013 haben die Parlamente (bzw. in GL und AI die Landsgemeinden) von bereits 18 Kantonen neue GeolG-konforme Gesetze im Bereich Geoinformation erlassen (welche ausser in SH und TI bereits überall in Kraft getreten sind), in mindestens vier weiteren stehen sie noch an (Abb. 1). Im Kanton Luzern besteht schon seit 2004 ein (allerdings abweichend strukturiertes) Geoinformationsgesetz (GIG, SRL 29), bei welchem die gebotene Anpassung an das Bundesrecht voraussichtlich nur durch eine Änderung auf Verordnungsstufe erfolgen wird. Im Kanton Basel-Landschaft konnte das Geoinformationsrecht bislang rein auf Verordnungsstufe eingeführt werden (dieses bereits schon zum 1. Juli 2008) und der Kanton Genf will vorerst von einer Anpassung ans Bundesrecht absehen, da er seine Rechtsgrundlagen für ausreichend hält. Im Kanton Wallis, das zwar im Jahre 2006 eine Ausdehnung des bisherigen Vermessungsrechts auf den Bereich der Geoinformation vorsah, was aber noch nicht der rechtlichen «Mechanik» des GeolG entspricht, ist noch unklar, ob es zu einer neuen Gesetzgebung kommt oder nicht.

Auffallend ist, dass in der lateinischen Schweiz (mit Ausnahme des Kantons Waadt) zwischen dem Geoinformationsrecht und dem Vermessungsrecht (durch die Schaffung zweier separater Rechtsnormen auf Gesetzesstufe) deutlicher getrennt wird als in der Deutschschweiz, wo die Fachgesetzgebung im Bereich Vermessung grundsätzlich als Teil in die Geoinformationsgesetzgebung eingegliedert und somit weiter vom ursprünglichen Rechtsbereich (Sachenrecht des Zivilgesetzbuches bzw. Grundbuchrecht) abgerückt wird (Abb. 2).

Festzuhalten bleibt auch, dass sowohl beim Bund wie auch bei allen Kantonen das Geoinformationsrecht in den parlamentarischen Debatten grundsätzlich unbestritten war und die Abstimmungsergebnisse allesamt als Zustimmungen ohne

Gegenstimme ausfielen – eine äusserst seltene Einmütigkeit unter den Parlamentariern!

Geobasisdatenkataloge

Vierzehn Kantone haben zur Umschreibung des materiellen Geltungsbereiches Kataloge der Geobasisdaten rechtskräftig erlassen (Abb. 3), die strukturell dem des Bundes (GeoIV Anhang) entsprechen, in mindestens sieben weiteren steht die Inkraftsetzung der sie enthaltenden Verordnungen noch an. Aufgrund der Dualität zwischen Rechtssetzer und Zuständigkeit (die nicht immer im gleichen Gemeinwesen zusammenfallen), haben (bis auf den Kanton Thurgau) die Kantone je einen Katalog für den Vollzug des Bundesrechts (dieser fehlt in TG) und einen weiteren Katalog für das eigene (Kantons-)Recht geschaffen. In puncto Mengengerüst und aufgenommenen Geobasisdaten spiegeln sich hierin die Eigenheiten des jeweiligen kantonalen Rechts wider. Betreffend die Attribute der Kataloge weisen aktuell nur die Kantone Zürich (rechtskräftig), Luzern (Entwurf) und Zug (rechtskräftig) gegenüber dem Bund zusätzliche Attribute auf. Unter-

schiede gibt es zwischen den Kantonen auch, ob das kantonale Geoinformationsrecht auch Kataloge gemeinderechtlicher Geobasisdaten vorsieht und ob diese durch die Gemeinde zu erlassen sind (z.B. ZG, TI, VD, NE) oder ob sie ins Kantonsrecht auf Antrag der Gemeinde inkorporiert werden (z.B. UR und GL).

Bei der Weiterentwicklung des Geoinformationsrechts besteht hinsichtlich des Geobasisdatenkataloges bei den Kantonen und Gemeinden eine grosse Herausforderung darin, dass alle Änderungen am Katalog des Bundes Auswirkungen auf die Kataloge der Kantone haben, d.h. mit jeder Anpassung der GeoIV (des Bundes) im Bereich des Katalogs können 26 kantonale (und je nachdem auch noch weitere gemeindliche) Revisionen erforderlich werden – das zwingt die zuständigen Fachstellen, die sie unterstützenden GIS-Fachstellen und Staatskanzleien zu einer weitaus engeren Koordination als sie heute etabliert ist.

Geodateninfrastrukturen

Über die Notwendigkeit zur Schaffung von Geodateninfrastrukturen (GDI) besteht durchweg Einigkeit. Die Rechtsetzer

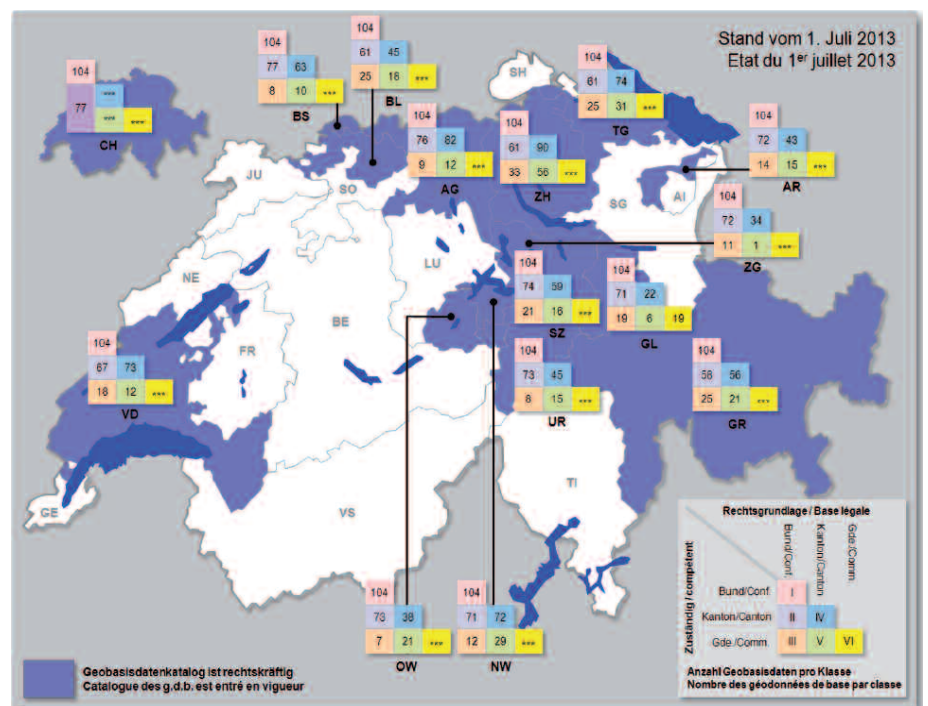


Abb. 3: Rechtskräftige Geobasisdatenkataloge Bund / Kantone.

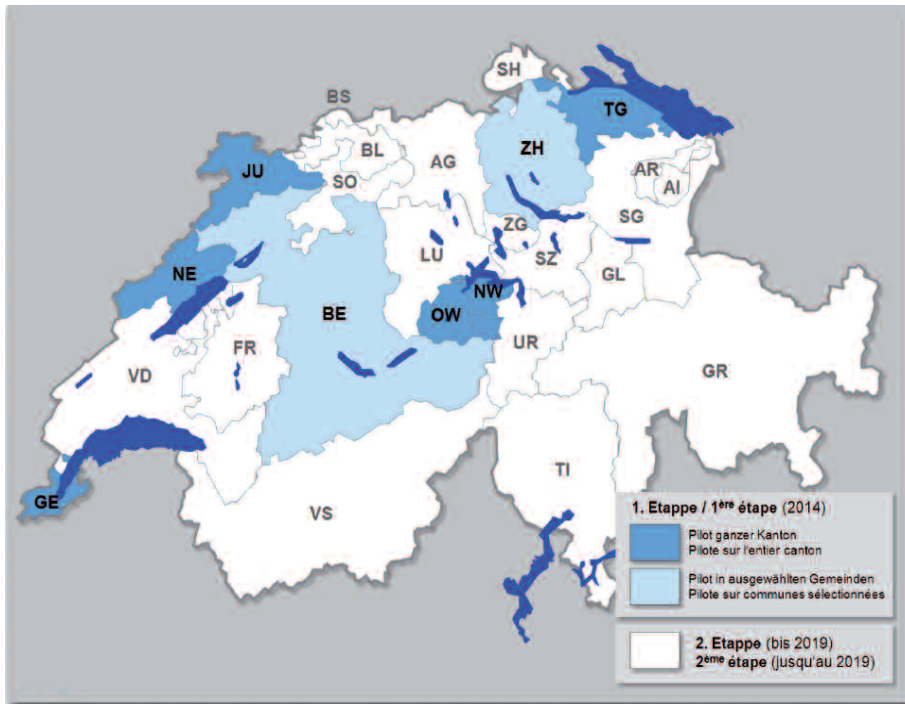


Abb. 4: ÖREB-Pilotkantone.

von Bund und Kantonen schaffen in ihren Rechtsgrundlagen daher auch die notwendigen rechtlichen Rahmen zum Aufbau und zum Mindestumfang der jeweiligen GDI, teilweise auch die Regelung ihrer Finanzierung. Während der Bund bestrebt ist, eine BGDI (Bundes-GDI) für die Geobasisdaten in Bundeszuständigkeit zu schaffen, welche Bestandteil der von allen föderalen Ebenen zu betreibenden NGDI ist, setzen die Kantone unterschiedliche Akzente betreffend den GDI in ihrem Gebiet. Zu unterscheiden sind hier die Kantone mit ausgeprägt partnerschaftlicher Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden (Betrieb einer gemeinsam getragenen GDI, tlv. auch gemischtwirtschaftlich) von solchen, bei denen sich der Kanton und Gemeinden separat organisieren (Betrieb einer reinen kantonalen GDI [KGDI]). Zu unterscheiden sind ferner die Kantone, bei denen die Zusammenarbeit mit Gemeinden und/oder Privaten in einer gemeinsamen Aktiengesellschaft (UR: Lisag AG, OW/NW: GIS-Daten AG, GR: GeoGR AG) konstituiert wird oder auf Vereinsbasis stattfindet (LU: Raumdatenpool, TG: GIS-Verbund, VD: ASIT-VD). Diese Konstrukte erfahren im Geoinformationsrecht daher

eine mehr oder weniger ausgeprägte entsprechende rechtliche Verankerung. In einer Reihe von Kantonen (wie z.B. im Kanton Aargau) ist das Geoinformationsrecht gar der Motor, der eine engere Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden fördert, weil sie im Bereich der GDI notwendig wird.

ÖREB-Kataster

Die Einführung des ÖREB-Katasters erfolgt grundsätzlich in zwei Etappen zwischen 2014 und 2019. In den Kantonen Zürich und Bern wird der ÖREB-Kataster in einzelnen Gemeinden, und in den Kantonen Ob- und Nidwalden, Thurgau, Neuenburg, Genf und Jura kantonsweit in der ersten Etappe eingeführt. In den übrigen Kantonen erfolgt die Einführung bis spätestens Ende 2019 (Abb. 4). Es zeichnet sich ab, dass die acht vorgenannten Pilotkantone mit unterschiedlichen Ansätzen die Realisierung der Kataster angehen. Die Schwerpunktthemen der Pilotkantone wurden bereits in Geomatik Schweiz 6/2013 vorgestellt. Inwieweit sich aus den Erfahrungen der Pilotkantone für die übrigen Kantone eine einheitliche rechtliche Umsetzung im Bereich ÖREB-Kataster ergibt, oder ob wie beim Aufbau der GDI unterschiedliche Akzente gesetzt werden können, bleibt noch abzuwarten.

Uneinheitliche Gebührenlandschaft

Obwohl sich das kantonale Geoinformationsrecht in der überwiegenden Mehr-

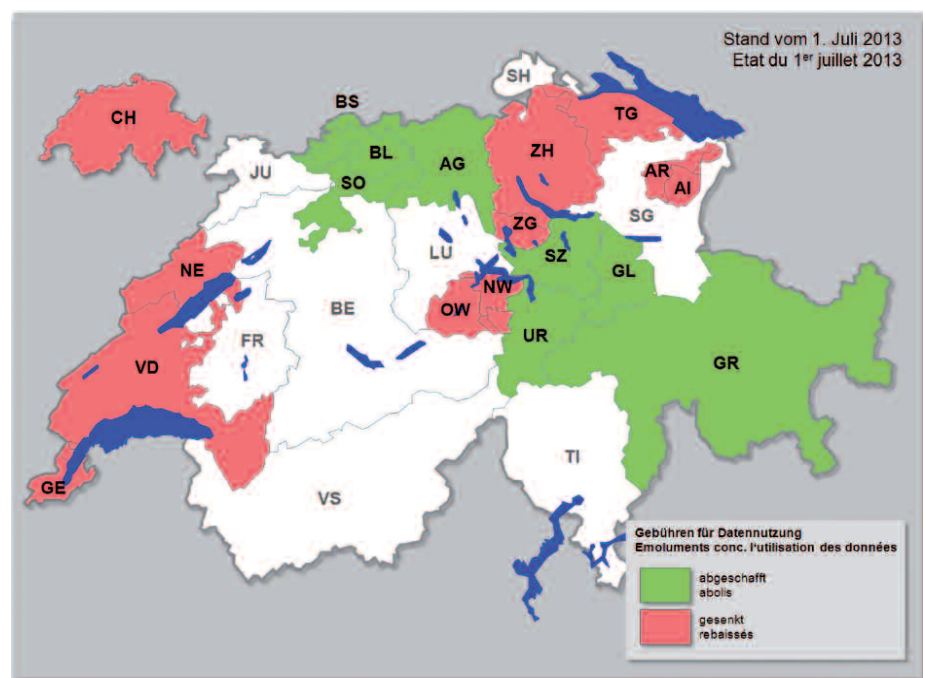


Abb. 5: Nutzungsgebühren für Geodaten.

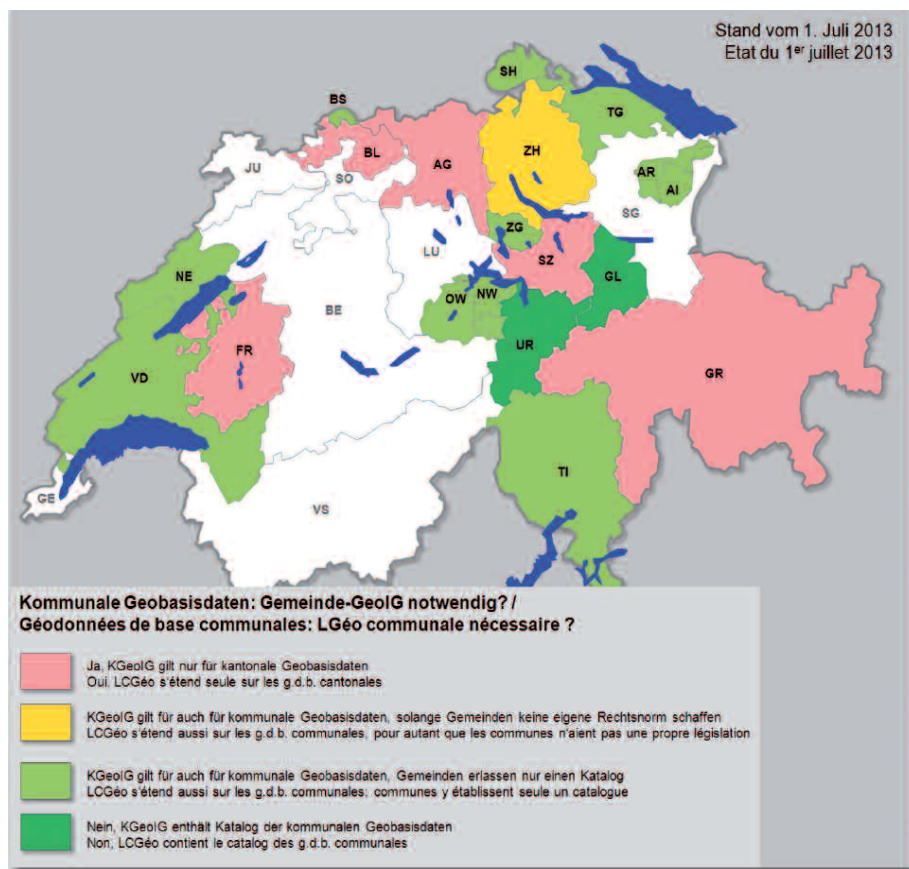


Abb. 6: Notwendigkeit städtischer/gemeindlicher Geoinformationsetze.

heit der Kantone eng an das GeoIG des Bundes anlehnt, bestehen jedoch bei der Rechtssetzung im Bereich der Gebühren grosse Divergenzen (Abb. 5). Einigkeit besteht darin, dass die Gebühren für die Nutzung von Geodaten (bis anhin waren dies nur die Geodaten der amtlichen Vermessung) nach den altrechtlichen Tarifen zu hoch waren (weil nach dem damaligen Verständnis die Erhebung einer Nutzungsgebühr mit einem Rückfluss an Investition für die sehr teure Erstellung des Vermessungswerks begründet wurde), doch das Ziel einer homogenen Gebührenstrategie wurde verfehlt. Die im Zweckartikel (Art. 1) des GeoIG (des Bundes) enthaltende Formulierung «zu angemessenen Kosten» wurde von Bund und Kantonen unterschiedlich zwischen Reduktion auf einen «angemessenen» Gebührenbetrag und Abschaffung der Nutzungsgebühr ausgelegt. In acht Kantonen wurde die Gebühr für die Nutzung von Geodaten gänzlich abgeschafft, in anderen bleibt sie in veränderter Form be-

stehen. Der «Kantönligeist» wurde hier durch das neue Geoinformationsrecht nicht beseitigt: Wer heutzutage beispielsweise schweizweit Daten der amtlichen Vermessung bezieht, wird auf einen Flickenteppich zwischen kostenlosen Dateninseln und Hochpreisinseln stossen.

Geoinformationsrecht der Städte und Gemeinden

Die Städte und Gemeinden werden für die NGDI und auch für den ÖREB-Kataster bei der Bereitstellung von Geobasisdaten in ihrer Zuständigkeit (der Wichtigkeit nach allen voran vor allem die Daten der gemeindlichen Nutzungsplanung) beitragen. Wie aber sieht es mit den Geobasisdaten nach städtischem/gemeindlichem Recht aus, wie z.B. Baumkataster, Hundeverbotzonen, Parkierungszonen oder Strichplänen?

In einigen Kantonen erstreckt sich die Gültigkeit der kantonalen Rechtsnormen auch auf die Geobasisdaten nach ge-

meindlichem Recht, so dass die Gemeinden diese nur noch in einem Katalog bezeichnen müssen und sie wären dem kantonalen GeoIG unterworfen. Teilweise werden die gemeindrechtlichen Geobasisdaten sogar ganz ins Kantonsrecht inkorporiert (so in UR und GL). In all diesen Kantonen ist ein gemeindliches GeoIG nicht notwendig. In anderen Kantonen wiederum muss – da das kantonale Geoinformationsrecht keinen Passus hierfür enthält – für gemeindliche Geobasisdaten und GDI eine eigene Rechtsnorm geschaffen werden (vgl. Abb. 6). Ein Sonderfall liegt im Kanton Zürich vor: hier sieht die Gesetzgebung die Gültigkeit für die Geobasisdaten der Städte und Gemeinden vor, solange und soweit die Stadt bzw. Gemeinde sich selber keine eigene Rechtsnorm in diesem Bereich schafft. Von diesem Recht nimmt die Stadt Zürich Gebrauch. Sie erarbeitet zurzeit (als vermutlich schweizweit erste Stadt) eine städtische Rechtsnorm im Bereich Geoinformation, die den vielfältigen besonderen Anforderungen an die Geodaten im städtischen Interesse sowie dem Aufbau und Betrieb einer städtischen GDI gerecht werden wird, welche selbstverständlich Anteil nimmt an der kantonalen GDI des Kantons Zürich und an der NGDI, bei welcher sich dereinst Bund, Kantone und alle Städte und Gemeinden zusammenfinden.

Quellen:

Sammlung des Schweizer Rechts (SR):
www.admin.ch → Gesetze

Rechtssammlungen der Kantone: siehe Webauftritte der Kantone

www.lexfind.ch

www.geolex.ch

Dr. Bastian Graeff
Stadtgeometer Stadt Zürich
Geomatik + Vermessung
Weberstrasse 5
CH-8004 Zürich