



Schweizerische Informatikkonferenz Conférence Suisse sur l'Informatique

Arbeitsgruppe "Geographische Informationssysteme" /
Groupe de travail "Systèmes d'information géographique"

Bundesamt für Landestopographie
Supportbereich Führungsunterstützung
Seftigenstrasse 264
3084 Wabern

Neues Geoinformationsgesetz (GeolG), Informelle Konsultation

Aarau, 20. März 2004

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben die Arbeitsgruppe GIS der Schweizerischen Informatikkonferenz (SIK-GIS) eingeladen, eine Stellungnahme zum Entwurf des Geoinformationsgesetzes abzugeben. Die Arbeitsgruppe hat sich intensiv mit dem Gesetzesentwurf auseinandergesetzt und dankt für die Möglichkeit, dazu Stellung nehmen zu können.

Die Arbeitsgruppe SIK-GIS begrüsst grundsätzlich die Schaffung eines eidgenössischen Geoinformationsgesetzes. Im Hinblick auf die Tragweite des neuen Gesetzes erachtet die Arbeitsgruppe SIK-GIS die Durchführung dieser informellen Konsultation als äusserst wichtig. Leider ist die eingeräumte Frist sehr kurz bemessen und es ist unserer Organisation deshalb nicht möglich, eine umfassende Stellungnahme abzugeben. Die SIK-GIS ist der Ansicht, dass die Arbeitsgruppe, welche den bisherigen Gesetzgebungsprozess begleitet hat, zuwenig breit und zu einseitig abgestützt war. So fehlte u.a. eine Vertretung des kantonalen und kommunalen GIS-Bereiches.

In unserer Stellungnahme konzentrieren wir uns auf den fachlichen Bereich und klammern politische Aspekte wie z.B. Finanzierungsfragen aus, im Wissen, dass diese bei kantonalen und kommunalen Stellungnahmen behandelt werden. Wir weisen lediglich dann auf mögliche Finanzierungsprobleme hin, wenn sie die Koordination im Geobereich tangieren.

Für die Arbeitsgruppe GIS der Schweizerischen Informatikkonferenz
Der Präsident

August Keller

Mitglieder der Arbeitsgruppe:

- Ronald Zürcher SIK

- Alain Buogo Kogis
- Marzio Giamboni BUWAL
- Rainer Humbel BFS
- Kurt Spälti swisstopo

- Lukas Calmbach BL
- Christian Gees Stadt Zürich
- Jakob Günthardt ZG
- Thomas Hösli LU
- Lucien Imhof VD
- August Keller AG
- Tobias Ledergerber BE
- Vittorio Martinelli TG
- François Mumenthaler GE
- Martin Schlatter ZH
- Fredy Widmer SG

Hauptforderungen der Arbeitsgruppe SIK-GIS

Die Arbeitsgruppe GIS der Schweizerischen Informatikkonferenz (SIK-GIS) begrüsst die Schaffung eines Geoinformationsgesetzes und unterstützt dessen grundsätzliche Zielsetzungen.

Nach einer intensiven Auseinandersetzung mit dem Gesetzesentwurf kommen wir zum Schluss, dass der Gesetzestext in den folgenden Bereichen einer grundlegenden Überarbeitung unterzogen werden muss:

- Kataster über öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen
 - Die Realisierung des Katasters über öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen in seiner vorgesehenen umfassenden Ausgestaltung können wir nicht unterstützen.
 - Mit den Kantonen und Gemeinden ist ein Minimalumfang für den Aufbau eines Katasters über öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen auszuarbeiten.
 - Die 1:1-Übertragung des schweizerischen Modells der amtlichen Vermessung (Bund: Strategie und Oberaufsicht, Kantone/Gemeinden: Aufsicht, Hauptfinanzierung, Auftragsvergabe, Private: operationelle Durchführung) auf weitere Bereiche, insbesondere auf den Aufbau eines Katasters über öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen scheint uns ohne vertiefte Abklärungen und eingehendem Vergleich mit alternativen Organisationsmodellen gefährlich und ungerechtfertigt.
 - Es darf keine einzelne Berufsgruppe für das Führen des Katasters bevorzugt werden. Es gibt heute verschiedene qualifizierte Berufsleute und –gruppen, u. a. auch in den kantonalen GIS-Fachstellen, die mit ihrem über die vergangenen 10 bis 15 Jahre erworbenen Know-how zwingend einzubeziehen sind.

- fehlende Harmonisierung der Fachgesetzgebungen
 - Die unseres Erachtens für den Aufbau eines Katasters über öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen unabdingbare Harmonisierung der Fachgesetzgebungen ist vernachlässigt worden und ist deshalb umgehend anzugehen.
 - Der frühzeitige Einbezug der Kantone und Gemeinden ist unabdingbar.

- Kantone und Gemeinden einzubeziehen
 - Bei der weiteren Bearbeitung des Gesetzestextes ist es absolut erforderlich, nun auch die betroffenen Stellen auf kantonaler und kommunaler Stufe einzubeziehen. Das Wissen, das in den verschiedenen kantonalen GIS-Fachstellen beim Erfassen, Nachführen und Analysieren von öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen aufgebaut wurde, muss zwingend genutzt werden.

Allgemeines

1.1 Zielsetzungen des GeolG

Die SIK-GIS als Unterzeichnerin der Charta e-geo.ch unterstützt grundsätzlich die Hauptziele, die diesem Gesetzesentwurf zu Grunde liegen: die Harmonisierung des Umgangs mit Geodaten sowie die Förderung deren Nutzung. Der Gesetzesentwurf sieht in allen wichtigen Bereichen, wie Datenmodelle, Metadaten, Datenschutz, Gebühren, usw. eine Vereinheitlichung und Normierung vor.

Im Gesetzesentwurf allenfalls versteckte Zielsetzungen bezüglich der Organisation (z.B. Verankerung des Modells der AV für den Gesamtbereich der Geoinformation) werden von der SIK-GIS entschieden abgelehnt.

1.2 Harmonisierungen im Geo- und Fachbereich – grundsätzliche Bedenken

Die SIK-GIS ist der Auffassung, dass es kaum möglich ist, Geodaten zu harmonisieren, wenn nicht vorgängig oder begleitend der Harmonisierungsprozess bei den Fachgesetzgebungen stattfindet (u.a. Überarbeitung der Raumplanungs- und Umweltschutzgesetze). Das GeolG kann nicht die fehlende Fachgesetzgebung ersetzen. Wir erwarten aber, dass die Harmonisierungsbestrebungen im Geobereich einen gewissen Druck auf die Fachgesetzgebung auslösen könnten. Im Rahmen der föderalistischen Schweiz dürfte aber die Harmonisierung der Fachgesetzgebungen rasch an Grenzen stossen, sodass eine umfassende Harmonisierung der Geodaten eine Vision bleiben wird. Da viele Vollzugsaufgaben auf Stufe Gemeinde wahrgenommen werden, müsste aus pragmatischen Gründen mit Minimalanforderungen des Bundes gearbeitet werden.

Die oben beschriebene Problematik ist u. E. eines der Kernprobleme bei der Umsetzung des GeolG. Die Arbeitsgruppe SIK-GIS ist überrascht, dass gerade dieser zentrale und entscheidende Bereich nicht angegangen wurde und die betroffenen Fachbereiche nicht schon früher in die Arbeiten einbezogen wurden.

Die Diskussion um Umfang, Inhalt, Organisationsstruktur sowie den effektiven Nutzen der ÖREB hat erst begonnen. Anstelle der vielen Kann-Formulierungen, wäre es wünschenswert die Resultate aus dem Konsensprozess in das Gesetz einfliessen zu lassen.

Fazit: der Entwurf ist zu wenig breit abgestützt und die Frage der Konsequenzen für die betroffenen Fachbereiche völlig unzureichend behandelt.

1.3 Zusammenarbeit im Geobereich Bund, Kantone, Gemeinden - Grundsätze

Im ganzen Geobereich ist die interdisziplinäre Zusammenarbeit eine Grundvoraussetzung. Ohne Konsensfindung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden ist ein ausgewogener Austausch von Geodaten in der Schweiz unmöglich. Überall wo es im GeolG heisst „der Bundesrat legt fest“, ist eine vorausgehende breite Konsensfindung zwischen Bund, Kantonen

und Gemeinden unabdingbar. Bei den weiteren Arbeiten zum Gesetz, wie auch bei der anschliessenden Umsetzung ist der Einbezug von Kantonen und Gemeinden in den diversen Fachbereichen unabdingbar, sollen die gesteckten Ziele erreicht werden.

2 Begriffe

2.1 Geodaten, Geobasisdaten

Die Begriffe Geobasisdaten und Geodaten werden im Gesetz und in den Erläuterungen nicht einheitlich verwendet. Gesetz und Erläuterungen müssen in dieser Hinsicht redaktionell überarbeitet werden. Die Unterscheidung dürfte in der Praxis eher zur Verwirrung denn zur Klärung führen. Insbesondere, wenn an die verschiedenen Datentypen verschiedene Handhabungen in Sachen Gebühren etc. geknüpft werden. Wir schlagen vor, grundsätzlich den Begriff Geodaten durch Geobasisdaten zu ersetzen (Einzige Ausnahme 1. Kap. Art.3 a).

Wir gehen davon aus, dass mit Geobasisdaten alle Geobasisdaten auf Stufe Bund, Kantone und Gemeinden gemeint sind. Da diese Stellen praktisch nur Geodaten im öffentlichen Interesse führen, fallen damit gemäss Art 3 b. praktisch alle Daten auf Stufe Bund, Kantone und Gemeinden darunter. So bewirkt u.a. die sehr weite Fassung, dass zum Beispiel im Bereich von Adressdaten auch Steuerämter, Gebäudeversicherungen und das Grundbuch betroffen sind.

Zur Beurteilung des GeolG muss bekannt sein, welche Daten als national, kantonal und kommunal gelten sollen.

Unklar ist und bleibt überdies aber auch, wie Geodaten gegenüber anderen Daten, beispielsweise statistischen oder Umweltdaten abgegrenzt werden können und sollen. Eine Klärung dieses Sachverhalts ist zur Festlegung und Umschreibung des Geltungsbereichs des Gesetzes (Art. 2) aber von zentraler Bedeutung. Dabei ist detailliert zu untersuchen, inwiefern sich zwischen dem vorgeschlagenen GeolG und beispielsweise der Gesetzgebung im Umweltbereich oder in der Statistik möglicherweise Widersprüche oder Konflikte ergeben und wie solche gelöst werden können.

2.2 Amtliche Vermessung

Der Begriff „amtliche Vermessung“ wird im GeolG mit verschiedenen Bedeutungen eingesetzt. So wird er gleichzeitig für die Ebene, Liegenschaften, die Tätigkeit der AV und auch für die Organisation verwendet. Die Verwendung des Begriffs muss überprüft, vereinheitlicht und präzisiert werden.

2.3 Darstellungsmodelle

Wenn von der Definition des Begriffs Darstellungsmodelle in Art. 3, Absatz 1g, ausgegangen wird, erscheint die Notwendigkeit und der Nutzen, dass der Bundesrat darüber gemäss Arti-

kel 6, Absatz 1d, Vorschriften erlassen kann, fragwürdig und bedarf zumindest im Erläuterungstext einer Klärung. Dies gilt in noch ausgeprägterem Mass für Art. 15, Absatz 4. Ein Zusammenhang von lediglich als grafische Darstellungen definierten Darstellungsmodellen mit dem Zugang zu und der Nutzung von Geobasisdaten ist für uns nicht nachvollziehbar. Eine präzisere Begriffsdefinition und ein sorgfältiger Umgang mit diesem Begriff in den entsprechenden Gesetzesartikeln sind unseres Erachtens notwendig, um die Absichten und den Zweck des Gesetzgebers unzweideutig offenzulegen.

2.4 Geoinformation

Der Begriff Geoinformation muss definiert werden.

2.5 Grenzkosten

Der Begriff Grenzkosten sollte geklärt werden. Dieser Begriff wird sehr unterschiedlich interpretiert und kann zu Missverständnisse Anlass geben. Können z.B. Investitionen, die zur Verbreitung der Daten getätigt werden (z.B. Internetapplikation), auf die Grenzkosten abgewälzt werden?

3 Spezifische Kritik zu einzelnen Artikel

Artikel 1 Zweck

Die in Absatz a. dieses Artikels verwendete Formulierung "zu tragbaren Kosten" möchten wir durch "günstige Kosten" ersetzen.

Artikel 3 Begriffsbestimmungen

Absatz 2 streichen, da er eher Verwirrung schafft, als Klärung.

Artikel 4 Harmonisierung und Koordination

Artikel 4, Absatz 3, und Artikel 37 müssen präzisiert werden. Von welchen Koordinationsorganen wird gesprochen? Wer ist für die Koordination mit den Kantonen zuständig?

In Artikel 4, Absatz 3, sollte es unseres Erachtens heissen "zuständige Stelle in den einzelnen Fachbereichen".

Artikel 8 Methodenfreiheit

Dieser Artikel ist unnötig. Methoden resp. Methodenfreiheit sollten auf Verordnungsstufe geregelt werden.

Artikel 11 Archivierung

Hinter einzelnen Artikeln im GeolG, wie z.B. hinter diesem Artikel, verbergen sich sehr komplexe Probleme. Die Frage der Archivierung ist bis heute nur ansatzweise diskutiert worden. Fragenkreise wie Lösungskonzepte, benötigte Ressourcen, Archivierungsdauer, Formate, Metadaten und Support sind anzugehen.

Generell erwarten wir von einem GeolG nicht in erster Linie weitreichende und in ihren Konsequenzen schwer abschätzbare Forderungen, sondern vor allem auch Hilfestellungen und konkrete Lösungsansätze.

Artikel 12 Geodienste des Bundes

Artikel sollte als zusätzlicher Absatz in Art 15 integriert werden, da es sich um die Art des Zugangs bzw. der Nutzung geht.

Artikel 14 Datenschutz

Für die Abgrenzung Geodaten – Personendaten ist dringend eine politische Diskussion notwendig. Die weitreichende Definition in Absatz 2 ist sehr vage und insbesondere durch die Formulierung «ohne weiteres möglich» kaum praxistauglich und hilft deshalb den Spezialisten im Bereich der Geoinformation bei der täglichen Arbeit nicht weiter.

Ein Ausweg könnte allenfalls gefunden werden durch die ausdrückliche Erlaubnis, gewisse Schlüssel (Adressen, Parzellennummern, Versicherungsnummer) sowohl zusammen mit Geodaten als auch mit Hintergrundinformation zu veröffentlichen. Hier wäre allenfalls die Definition eines Katalogs nötig.

Artikel 17 Gebühren

Die Gebührenproblematik stellt ein grosses Problem dar. Die entsprechenden Stellungnahmen der Kantone und Gemeinde werden dies deutlich machen. Verständlicherweise gibt es schon innerhalb der Kantone Meinungsverschiedenheiten. Gratisabgabe oder Abgabe zu Grenzkosten stehen im Widerspruch zur heutigen Praxis in verschiedenen Kantonen sowie auch beim Bund, wären aber andererseits zur Optimierung des volkswirtschaftlichen Nutzens und einer möglichst breiten Verwendung von Geodaten anzustreben.

Artikel 24 Rechte am Landeskartenwerk

Zwischen dem Wortlaut von Absatz 2 dieses Artikels und dem entsprechenden Erläuterungstext dazu besteht ein offensichtlicher Widerspruch. Gemäss Erläuterungstext dient dieser Absatz dazu klarzustellen, dass nicht die (oder nicht alle) Rohdaten (= Geobasisdaten, die für die Erstellung des Landeskartenwerks benutzt werden und notwendig sind) urheberrechtlich geschützt sind, sondern erst jene Daten, die kartografisch überarbeitet (d.h. spezi-

fisch selektiert, generalisiert, symbolisiert und/oder kombiniert) sind. Die SIK-GIS ist mit dieser Interpretation einverstanden und unterstützt eine entsprechende, klare Formulierung. Demgegenüber erweitert aber die aktuelle Formulierung von Absatz 2 den (unbestrittenen) grundsätzlichen Urheberrechtsschutz von Absatz 1 völlig entgegen der erklärten Absicht des Gesetzgebers. Aus Sicht der SIK-GIS erfordert im Übrigen diese in den Erläuterungen angegebene Absicht nicht zwingend einen speziellen zweiten Absatz, sondern diese Interpretation wäre bei einer Reduktion von Art. 24 auf einen einzigen Absatz wohl die naheliegendste Lösung. Wir schlagen deshalb vor, den zweiten Absatz von Art. 24 entweder ersatzlos zu streichen oder im Sinn der Erläuterungen vollständig neu zu formulieren.

Artikel 26 Aufgaben der amtlichen Vermessung

Absatz 1 hält fest, dass die Amtliche Vermessung die Verfügbarkeit der eigentümerverbindlichen Geobasisdaten sicherstellt. Da zu den eigentümerverbindlichen Daten auch die öffentlichen Eigentumsbeschränkungen gehören, ist dieser Absatz entweder zu streichen oder durch ein zusätzliches Adjektiv als «privatrechtliche Eigentumsbeschränkungen» zu präzisieren.

Unseres Erachtens müssen öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen von der zuständigen Fachstelle definiert und zur Verfügung gestellt werden und nicht von der Amtlichen Vermessung, da erstere fachlich und inhaltlich keine Verantwortung für solche Einschränkungen übernehmen kann.

In Absatz 3d. muss "die sachliche Abgrenzung zu den übrigen Geobasisdaten" gestrichen werden.

Artikel 30 Beglaubigte Auszüge

Uns ist nicht klar, wieso beglaubigte Auszüge anders gehandhabt werden als Geobasisdaten und Geodienste (vgl. Art 17). Eine einheitliche Handhabung wäre hier wünschbar.

Artikel 31 Kataster über öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen

Absatz 1: In den Erläuterungen wird geschrieben, dass **alle** öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen, die geografisch lokalisierbar sind, in einem Kataster geführt werden sollen. Dies ist nach unserer Meinung ein Ding der Unmöglichkeit. Ein solcher Kataster führt zu falschen Erwartungen und falschen Entscheidungen. Die Aktualität wird vorgetäuscht und entsprechend falsch interpretiert.

Absatz 4: Es ist wichtig, dass klar festgelegt wird, wer welche beglaubigten Auszüge erstellen darf. Es kann nicht sein, dass nur der patentierte Ingenieur-Geometer die beglaubigten Auszüge über den ganzen Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen machen darf. Dies kommt einem Berufsverbot für ganze Berufsbranchen, wie z.B. Fachhochschul-Ingenieure, Raumplaner, Bauingenieure, Umweltingenieure, Geografen etc., gleich.

Nach unserer Ansicht gilt es sehr genau zu prüfen, wer in Zukunft und über welche Daten den Auftrag hat beglaubigte Auszüge zu erstellen. Zentrale, möglichst umfassende Auskunftstellen (Kantone, grosse Städte) sind anzustreben. Diese vereinfachen den Datenbezug für alle Kunden, wie auch für den Bund. Verschiedene externen Büros, welche qualifiziert sind, erstellen bzw. führen die Geobasisdaten im Auftrag des Bundes, der Kantone und der Gemeinden nach und liefern diese an die zentrale Abgabestelle ab.

Die Datenabgabe muss im Gesetz nach unserer Ansicht klarer und eindeutiger geregelt werden. In der jetzigen Fassung des GeolG, wie auch in den Erläuterungen, ist dies nicht klar.

In den Erläuterungen zu Artikel 31 wird davon ausgegangen, dass keine Mehrkosten bei der Einführung und bei der Nachführung eines Katasters entstehen sollten. Folgekosten und andere Konsequenzen werden aus unserer Sicht massiv unterschätzt oder gar bewusst unterschlagen. Es werden massive, bislang nicht quantifizierte Kosten beim Aufbau und bei der Nachführung entstehen. Die Verursacher Kantone, Gemeinden oder Grundeigentümer sind in der heutigen finanziell schwierigen Situation sicherlich nicht gewillt diese Kosten zu tragen. Der Bund muss die Kosten, welche auf die einzelnen Partner zukommen, in einer Studie quantifizieren und auch mitfinanzieren.

Artikel 34 Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

Absatz 2b.: Heute werden von vielen Gemeinden bereits Kataster über öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen geführt. Dies muss im Gesetz berücksichtigt werden. Absatz 2b. muss dahingehend erweitert werden, dass das Führen von Katasterebenen über öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen auch an die Gemeinden delegiert werden kann.