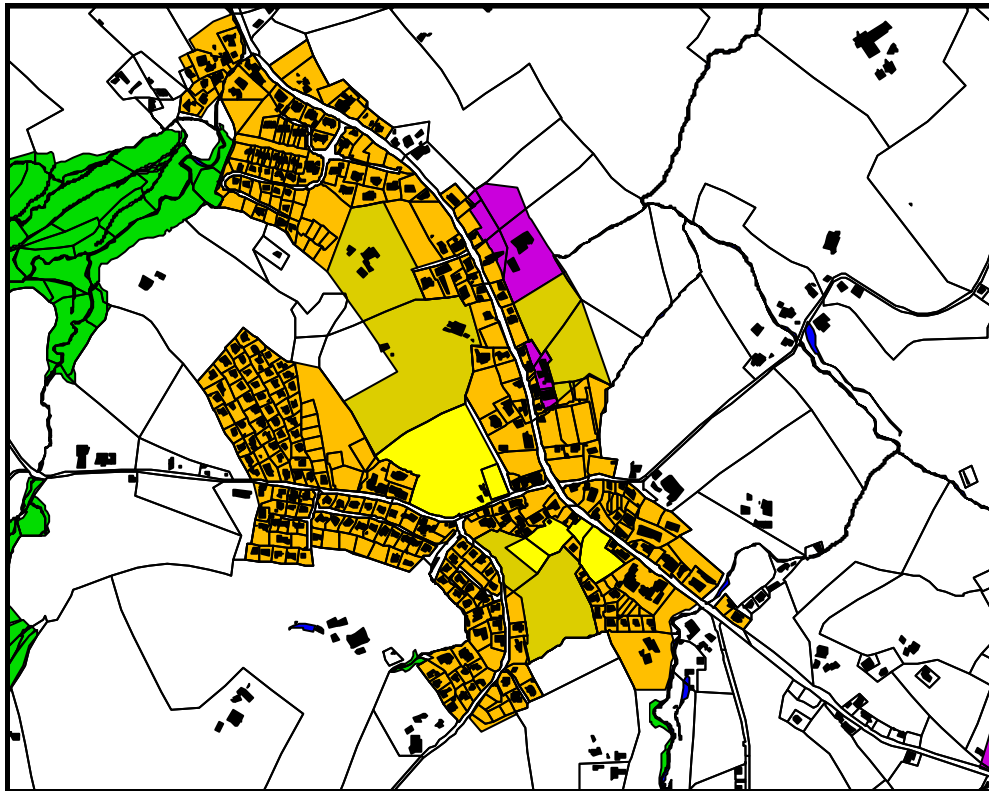


TAGUNGSBERICHT

Rechtlicher Regelungsrahmen von raumbezogenen Daten



vom 3. Juli 2000

Arbeitsgruppe SIK-GIS



Inhaltsverzeichnis

Übersicht über die Tagung	3
Ziel der Tagung	3
Kurzer Inhaltsbeschrieb.....	3
Tagungsort und Datum.....	4
Anmeldung.....	4
Tagungsprogramm.....	5
0. Begrüssung der Teilnehmer.....	6
<i>Dr. Tobias Ledergerber, Präsidenten der Arbeitsgruppe SIK-GIS.....</i>	6
1. Rechtlicher Regelungsrahmen von raumbezogenen Daten	8
<i>Referat von Prof. Rolf H. Weber, Leiter des Zentrum für Informations- und Kommunikationsrecht an der Universität Zürich</i>	8
2. Geographische Informationssysteme in der Verwaltung zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht	11
<i>Referat von Dr. Patrick Grawehr, ehemaliger Mitarbeiter Rechtsdienst des Regierungsrates, Staatskanzlei Kanton Aargau.....</i>	11
3. Erste Erfahrungen bei der Schaffung eines neuen Geoinformationsgesetzes	15
<i>Referat von Hans-Beat Ulmy, Anwalt und vom Kanton beauftragter Gesetzesredaktor Geoinformationsgesetz Kanton Luzern</i>	15
4. Datenschutzaspekte von GIS-Daten (Übersicht).....	22
<i>Referat von Dr. B. Baeriswyl, Datenschutzbeauftragter des Kantons Zürich.....</i>	22
5. Praxisbericht aus einem kantonalen GIS-Zentrum	24
<i>Referat von Martin Schlatter, Leiter Abteilung GIS-Zentrum, Baudirektion des Kantons Zürich, Amt für Raumordnung und Vermessung</i>	24
6. Protokoll der Podiumsdiskussion vom 3. Juli.....	27



Übersicht über die Tagung

Aus dem Vorwort des Buches von Prof. Rolf H. Weber:

Informationssysteme erlangen angesichts der technologischen Entwicklungen und der steigenden Bedürfnisse nach sachgerechten Informationen eine immer grössere Bedeutung. Diese Entwicklung trifft auf raumbezogene Daten, die ursprünglich für Aspekte von Raumplanung und Umweltschutz konzipiert gewesen sind, in Verfeinerung aber auch Lösungen komplexer Anwendungsfragen in verschiedensten Bereichen zu bieten vermögen, besonders zu, was eine Erörterung des rechtlichen Regelungsrahmens notwendig macht: Welchen Rechtsschutz, insbesondere Urheber- oder Datenbankschutz, geniessen Sammlungen von raumbezogenen Daten? Können geographische Informationssysteme in Konflikt geraten mit den gesetzlichen Datenschutzanliegen? Inwieweit darf ein Gemeinwesen die gesammelten raumbezogenen Daten über den öffentlichen Gebrauch hinaus auch zuhanden von Privaten kommerzialisieren und welche Rahmenbedingungen sind diesfalls einzuhalten? Kann eine Haftung für falsche raumbezogene Daten entstehen?

Grundlage der Publikation ist ein Gutachten, das der Verfasser im Auftrag der Schweizerischen Informatikkonferenz, Arbeitsgruppe „Geographische Informationssysteme“, finanziert durch die Kantone Aargau, Bern, Luzern, St. Gallen, Zürich und die Bundesämter für Statistik und Landestopografie, mit Bezug auf die vorerwähnten Fragen erstellt hat und das auch der in der Öffentlichkeit anlaufenden Diskussion nun eine rechtliche Basis geben soll.

Verlag: *Schulthess Juristische Medien AG, Zürich, 2000 (ISBN 3 7255 4034 9)*

Ziel der Tagung

Ausgehend von einem Referat von Prof. R. H. Weber zum Thema **Rechtlicher Regelungsrahmen von raumbezogenen Daten**, sowie weiteren Referaten von ausgewiesenen Fachleuten, sollen die Teilnehmer einen Überblick über juristische Fragen im Zusammenhang mit Geographischen Informationssystemen (GIS) und dem Umgang mit raumbezogenen Daten generell erhalten.

Die Tagung richtet sich vor allem an Mitglieder der öffentlichen Verwaltung, an Produzenten und Benutzer von Raumdaten, Datenschutzbeauftragte sowie generelle „GIS Interessierte“.

Kurzer Inhaltsbescrieb

Prof. Rolf H. Weber ist der Leiter des Zentrum für Informations- und Kommunikationsrecht an der Universität Zürich und wird sich in seinem Referat mit folgenden Fragen beschäftigen:

- Rechtsschutz für GIS Daten
- Datenschutz bei GIS Daten
- GIS Daten und öffentliches Recht
- Verantwortlichkeit für GIS Daten

Anschliessend sollen in weiteren **Kurzreferaten** hauptsächlich die wichtigen Themen vertieft werden:

- Spannungsbereich öffentliches Recht - Privatrecht für GIS Zentren der öffentlichen Hand



SCHWEIZERISCHE INFORMATIKKONFERENZ / CONFERENCE
SUISSE SUR L'INFORMATIQUE
Arbeitsgruppe "Geographische Informationssysteme"
Groupe de travail "Systèmes d'information géographique"

- Prinzipien der Gebühren im öffentlichen Recht
- Leistungsschutz als Ersatz des Urheberrechtsschutzes am Beispiel Kanton Luzern
- Datenschutzaspekte von GIS Daten am Beispiel Kanton Zürich

Diese Kurzreferate werden von den folgenden **Referenten** gehalten:

Patrick Grawehr (Dr. iur.), ehemaliger Mitarbeiter Rechtsdienst des Regierungsrates, Staatskanzlei Kanton Aargau, zuständig für informatik-rechtliche Fragen

Hans-Beat Ulmi (lic. iur.) Rechtsanwalt und vom Kanton beauftragter Gesetzesredaktor für das Geoinformationsgesetz des Kantons Luzern

Bruno Baeriswyl (Dr. iur.), Datenschutzbeauftragter des Kantons Zürich

Martin Schlatter (Dipl. Ing. ETH), Leiter GIS-Zentrum, Amt für Raumplanung und Vermessung Kanton Zürich

Anschliessend an die Referate ist eine **Podiumsdiskussion** mit den Referenten unter der Leitung von Herrn Danner vorgesehen. Ernst Danner (lic. iur.) ist der stellvertretende Generalsekretär der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich.

Zusätzlich zu den Referenten nehmen an der Podiumsdiskussion teil:

August Keller (Geograph), Leiter AGIS Koordination, Abteilung Informatik, Staatskanzlei Kanton Aargau

Thomas Hösli (Geograph), Leiter der GIS Koordinationsstelle, Vermessungsamt des Kantons Luzern

Tagungsort und Datum

Die Tagung findet am 3. Juli 2000 in Zürich statt, im Hauptgebäude der ETH (ETH Zentrum) im Hörsaal E3 an der Rämistrasse 101, 8092 Zürich.

Anmeldung

Der Besuch der Veranstaltung ist kostenlos. Das Mittagessen geht zu Lasten der Teilnehmer.

Die Anmeldung für die Tagung kann bis am 9. Juni 2000 (Fax oder E-Mail) gerichtet werden an:

SIK-GIS
Schweizerische Informatikkonferenz
Petersgraben 52
Postfach 645
CH-4003 Basel
Telephon: 061 267 9483
Fax: 061 267 9860
E-Mail: ronald.zuercher@sik.admin.ch



Tagungsprogramm

1. Eröffnung der Tagung

ETH Zentrum (Hörsaal E3)

0915 - 0945 Begrüßungskaffee

0945 - 1000 Tobias Ledergerber und Thomas Hösli
Begrüßung und Übersicht über den Tagungsverlauf

2. Einführung in die Thematik

1000 - 1045 Prof. Rolf H. Weber
Referat: Rechtlicher Regelungsrahmen von räumlichen Daten

3. Ko-Referate

1100 - 1125 Dr. Patrick Grawehr
Referat: GIS in der Verwaltung zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht

1130 - 1155 Hans-Beat Ulmi
Referat: Erste Erfahrungen mit einem Geoinformationsgesetz

1200 - 1330 Mittagspause

1330 - 1355 Dr. Bruno Baeriswyl
Referat: Datenschutzaspekte von GIS Daten

1400 - 1425 Martin Schlatter
Referat: Praxisbericht aus einem kantonalen GIS Zentrum

4. Podiumsdiskussion

1430 - 1530 Moderation Ernst Danner
Teilnehmer: Weber, Grawehr, Ulmi, Baeriswyl, Schlatter, Keller, Hösli

1530 - 1545 Ernst Danner
Auswertung der Diskussion und Schlussfolgerungen

5. Ende der Tagung

1600 *Verabschiedung der Teilnehmer*



0. Begrüssung der Teilnehmer

Dr. Tobias Ledergerber, Präsidenten der Arbeitsgruppe SIK-GIS

Sehr verehrte Damen und Herren

Im Namen der Arbeitsgruppe SIK-GIS; Geographische Informationssysteme der SIK, der Schweizerischen Informatikkonferenz, heisse ich Sie als Leiter der Arbeitsgruppe herzlich willkommen zur heutigen Tagung.

Ich stelle fest: Grosser Aufmarsch, grosses Interesse am Thema, trotz trockener Materie und abtossenden Titel

- woher kommt das?
- kontroverses Thema ?
- brisantes Thema ?
- einmal einen Datenschützer zu diesem Thema hören ?
- Unsicherheit auf diesem Gebiet ?
- Handlungsbedarf, aber keine Handlungssicherheit?

Wahrscheinlich von allem etwas.

Die heutige Tagung: wir haben bewusst ein kontroverses Thema gewählt, es soll eine Auseinandersetzung stattfinden.

Schar von hochkarätigen Referenten: Ihnen möchte ich danken für Ihre Bereitschaft, hier aufzutreten. Sie werden ihre unterschiedlichen Auffassungen und Standpunkte in ihren Referaten darlegen.

In der Podiumsdiskussion möchten wir eine Auseinandersetzung zu diesen Themen führen. Wir möchten ein Streitgespräch haben, damit man späteren Streit vermeiden kann. Zum Podiumsgespräch sind auch Ihre Fragen sehr willkommen.

Die grosse Mehrheit unter Ihnen sind:

- GIS-Verantwortliche,
- GIS-Anwender,
- GIS-Produzenten und
- GIS-Konsumenten.

Darf ich Sie bitten, Ihre Anliegen, Bedenken und Fragen gegenüber den Datenschutzbeauftragten, die hier versammelt sind zu formulieren. Ich möchte auch die – leider - nur wenigen Datenschutzbeauftragten begrüssen, die zu dieser Tagung gekommen sind. Sie sind natürlich ebenso eingeladen, Ihre Bedenken gegenüber den GIS-Anwender und ihren Ansichten und Handlungen zu äussern. Es soll ein Dialog stattfinden.

Wie sind wir zu dieser Tagung gekommen?

Vor einem guten Jahr haben wir angefangen, uns mit den Thema „Rechte an Daten“ zu beschäftigen. Bald einmal war uns klar, dass GIS-Spezialisten alleine nicht in der Lage sind, dieses interdisziplinäre Thema kompetent zu behandeln. Da haben wir uns entschieden, Herr



SCHWEIZERISCHE INFORMATIKKONFERENZ / CONFERENCE
SUISSE SUR L'INFORMATIQUE
Arbeitsgruppe "Geographische Informationssysteme"
Groupe de travail "Systèmes d'information géographique"

Professor Weber von der Universität Zürich mit einem Gutachten zu diesem Thema zu beauftragen. Nachdem wir uns vorher einigermaßen überlegt hatten, welche Fragen wir überhaupt stellen wollten.

Die Kantone Zürich, Bern und Aargau sowie das Bundesamt für Statistik haben mit je 10'000 Franken, die Kantone Luzern und St. Gallen sowie das Bundesamt für Landestopographie mit je 5'000 Franken das Gutachten finanziert. Wofür ich diesen Institutionen hier nochmals herzlich danken möchte. Das Gutachten lag anfangs Jahr 2000 vor. Es war für uns sehr interessant, sehr verständlich und lesbar geschrieben, was nicht selbstverständlich ist.

Wir dachten, dass das Thema wohl auch für viele andere interessant sein könnte. (Diese Annahme hat sich als korrekt herausgestellt, wie ihre grosse Anzahl beweist). So beschlossen wir, eine Tagung über das Thema zu veranstalten, um nicht nur das Gutachten unter die Leute zu bringen, (was mit der Publikation ja geschehen ist) sondern auch eine Plattform für eine Auseinandersetzung mit dem Thema bereitzustellen (hoffen wir).

Wieso machen wir eine solche Tagung gratis?

Hat denn der New public Management-Gedanke, dass man Einnahmen generieren soll, bei uns noch nicht Fuss gefasst, werden Sie sich fragen? Uns ist selber schleierhaft, weshalb wir es unterlassen haben. Mit dem Eintrittsgeld hätten wir leicht ein zweites Gutachten in Auftrag geben können. Im Ernst: Wir hatten nur mit etwa einem Viertel der Personen gerechnet, nun sind über 160 gekommen. Sie haben damit unser Budget komplett über den Haufen geworfen. Ich möchte der SIK sehr herzlich danken, dass sie es dennoch möglich gemacht hat, diese Tagung auch mit 160 Personen für Sie gratis anbieten zu können.

Ich hoffe, uns alle erwartet ein interessanter Tag.

Ich möchte nun das Wort übergeben an Herrn Thomas Hösli, Vertreter des Kantons Luzern in unserer Arbeitsgruppe. Er wird Ihnen nun noch einige organisatorische und administrativen Hinweise geben und Sie anschliessend durch die Tagung führen.



1. Rechtlicher Regelungsrahmen von raumbezogenen Daten

Referat von Prof. Rolf H. Weber, Leiter des Zentrum für Informations- und Kommunikationsrecht an der Universität Zürich

1. Berechtigung und Rechtsschutz an GIS- Daten

- 1.1 Dingliche Rechte
- 1.2 Gewerbliche Schutzrechte
- 1.3 Urheberrechte
 - 1.3.1 Typen von Rechten
 - 1.3.2 Individualwerkschutz
 - 1.3.3 Softwareschutz
- 1.4 Datenbankschutzrechte
 - 1.4.1 Sammelwerkschutz
 - 1.4.2 Wettbewerbsrechtlicher Schutz
- 1.5 Handlungsbedarf

2. Datenschutzproblematik bei GIS-Daten

- 2.1 Anwendungsbereich des Datenschutzgesetzes
 - 2.1.1 Personendaten und Sachdaten
 - 2.1.2 Umschreibung des Begriffs der Personendaten
 - 2.1.3 Rückschlüsse von Sach- auf Personendaten
- 2.2 Mögliche Lösungsansätze
 - 2.2.1 Konkrete Anknüpfung am relevanten Bearbeitungsvorgang
 - 2.2.2 Öffentlichkeit von Daten
 - 2.2.3 Kriterium des verhältnismässigen Aufwandes
 - 2.2.4 Neuorientierung der Zweckbindung
 - 2.2.5 Nachteilsverbot
 - 2.2.6 Anonymisierung und Beschränkung der Datenweiterverwendung
- 2.3 Materielle Datenbearbeitungsgrundsätze 2.4 Handlungsbedarf

3. Verwendungs- und Verwertungsrechte an GIS- Daten

- 3.1 Rechtsformen staatlicher Tätigkeitsausübungen
- 3.2 Rahmenbedingungen privatwirtschaftlicher staatlicher Tätigkeitsausübungen
 - 3.2.1 Voraussetzungen für Tätigkeitsausübungen
 - 3.2.2 Vertragsrechtliche Rahmenbedingungen
 - 3.2.3 Wettbewerbsrechtliche Rahmenbedingungen
- 3.3 Entgeltsregelung
 - 3.3.1 Gesetzlich angeordnete Unentgeltlichkeit
 - 3.3.2 Öffentlich-rechtliche Entgeltsregelung
 - 3.3.3 Privatrechtliche Entgeltsregelung
- 3.4 Öffentlichkeit und Geheimhaltung von GIS-Daten
- 3.5 Einsichtnahme und Weitergabe von GIS-Daten
- 3.6 Handlungsbedarf

4. Verantwortlichkeit für GIS-Daten

- 4.1 Öffentlich-rechtliche Haftung



- 4.1.1 Grundsätze
- 4.1.2 Anwendungsbeispiele
- 4.2 Privatrechtliche Haftung
 - 4.2.1 Grundsätze
 - 4.2.2 Anwendungsbeispiele

Anhang: Zusammenfassung aus: Rolf H. Weber, Rechtlicher Regelungsrahmen von raumbezogenen Daten, Schulthess Juristische Medien 2000, 107 ff

Zusammenfassung

1. Ein geografisches Informationssystem (GIS) erfasst, analysiert, referenziert, ordnet, modelliert und speichert in systematischer Art eine Vielzahl von raumrelevanten Informationen bzw. Daten.
2. Weil dingliche Rechte lediglich an Sachen und sachähnlichen Rechtspositionen bestehen können, kommt den (körperlosen) Informationen im Allgemeinen und den GIS- Daten im Besonderen kein Eigentumsschutz zu; ebenso entfallen sachenrechtliche Verbindungs- und Vermischungsformen.
3. GIS-Daten erfüllen die konkret umschriebenen Voraussetzungen der meisten Immaterialgüterrechtsgesetze (Erfindung/Patent, Marke, Muster und Modell, Topografie/Chip, Ausstattung) regelmässig nicht; nur in seltenen Ausnahmefällen kann eine patentierbare technische Handlungsanweisung vorliegen. Die Schutzfähigkeit von GIS-Daten lässt sich deshalb lediglich auf das Urheberrecht abstützen.
4. Der urheberrechtliche Schutz von GIS-Daten setzt Individualität der Gestaltung voraus; dieses Kriterium der individuellen geistigen Schöpfung ist bei den GIS-Daten, soweit sie nicht ohnehin öffentlich und damit nicht individualrechtlich schützbar sind (z.B. Register- und Vermessungsgrunddaten), oft nicht gegeben. Eine Änderung des Urheberrechtsgesetzes müsste auf Bundesebene geschehen und dürfte einige Zeit in Anspruch nehmen. Die besonderen Leistungsschutzrechte (verwandten Schutzrechte) gemäss Urheberrechtsgesetz kommen nur den ausdrücklich genannten Berechtigten zu; eine ausdehnende Auslegung auf Inhaber von GIS-Daten erscheint als ausgeschlossen. Hingegen könnten die zuständigen Gemeinwesen (Bund und Kantone) in spezifischen Gesetzen (z.B. in Raumdatenerlassen) besondere (zum Teil absolut-rechtlich wirkende) Leistungsschutzrechte schaffen, um sich das Recht der Verwendung und Verwertung von GIS-Daten klarer zu sichern.
5. Gemäss Urheberrechtsgesetz geniessen Computerprogramme einen spezifischen, gesetzlich angeordneten Schutz; bei den GIS-Daten stehen aber regelmässig nicht die Softwareaspekte, sondern die Daten an sich oder deren strukturelle Ordnungen (Datenbanksysteme) im Vordergrund.
6. Kombinationen von GIS-Daten dürften nur in Ausnahmefällen als Datenbanken einen urheberrechtlichen Schutz (insbesondere als Sammelwerk) geniessen, weil es an der Individualität und geistigen Schöpfung fehlt. Hingegen dürfte in einzelnen Fällen der Lauterkeitsschutz greifen, sofern ein marktreifes Arbeitsergebnis ohne wesentlichen Aufwand durch ein technisches Verfahren übernommen wird. Dieser Lauterkeitsschutz vermittelt jedoch nur ein relatives (Forderungs-)Recht, nicht eine dingliche Rechtsposition. Im Rahmen der anstehenden Schaffung eines gesetzlichen Datenbankschutzes in der Schweiz sind die Interessen der GIS-Stellen dementsprechend zu wahren.



7. Die Bearbeitung und Verwertung von GIS-Daten wird deshalb zu einem immer grösseren datenschutzrechtlichen Problem, weil die geographischen Informationen, welche an sich Sachdaten sind, dank der neuen technischen Möglichkeiten relativ leicht mit Personen in Bezug gesetzt werden können. Obwohl rechtliche und politische Unsicherheiten bestehen, wäre m.E. eine zu extensive Auslegung des Begriffes der Personendaten nicht sachgerecht, zumal die personale Bestimmbarkeit regelmässig nicht von den GIS-Stellen, sondern von den Dritten, welche die GIS-Daten bearbeiten, herbeigeführt wird. Zur Schaffung grösserer Rechtssicherheit drängt sich eine gesetzliche Regelung zu Ausmass und Grenzen der Anwendung datenschutzrechtlichen Prinzipien auf.
8. Nicht völlig geklärt ist, ob GIS-Stellen bei der Weitergabe von GIS- Daten an Private als Privatrechtssubjekte oder hoheitlich auftreten; auch wenn die materiellen Datenschutz-Bearbeitungsgründe nicht wesentlich differieren, wäre es doch sinnvoll, in einem spezifischen Raumdatengesetz oder als Vorbehaltsbestimmung im Datenschutzgesetz festzulegen, in welchem konkreten Ausmasse die Bearbeitung von GIS-Daten als datenschutzrechtlich unbedenklich betrachtet werden kann.
9. Die schweizerische Wirtschaftsverfassung hindert die staatlichen Stellen nicht daran, GIS-Daten kommerziell zu verwenden und zu verwerten, soweit die allgemeinen bundesstaatlichen Rahmenbedingungen (z.B. Zuständigkeit, Gesetzmässigkeitsprinzip, Verhältnismässigkeitsprinzip, Gleichbehandlung der Gewerbetenossen) eingehalten werden. Ungeklärt ist hingegen die Frage, ob staatliche Stellen bei der Verwertung von GIS-Daten privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich auftreten; m.E. spricht angesichts des Fehlens von hoheitlichen Merkmalen viel für die privatrechtliche Betrachtungsweise, auch wenn die ältere Verwaltungsrechtslehre tendenziell eher dem öffentlichen Recht zugeneigt scheint.
10. Zwar gilt zur Zeit in der Verwaltung nach wie vor das Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt, doch sind kraft Gesetz verschiedene GIS-relevante Daten grundsätzlich öffentlich zugänglich zu machen (z.B. Vermessungsdaten, öffentliche Register). Das Gemeinwesen hat aber die Möglichkeit, Rahmenbedingungen für die Einsichtnahme und Weitergabe von GIS-Daten festzulegen.
11. Soweit das Gemeinwesen einzelne GIS-Daten im Rahmen eines nicht subordinierenden Privatrechtsverhältnisses abgibt, ist die Entgeltsbestimmung nur durch die Vorgaben des Kartellrechts (z.B. nichtdiskriminierende Preisgestaltung) und gegebenenfalls des Preisüberwachungsgesetzes eingeschränkt. Wenn die Weitergabe hingegen kraft verwaltungsrechtlicher Verfügung oder öffentlich- rechtlichen Vertrages erfolgt, muss nicht nur eine gesetzliche Grundlage für die Gebührenerhebung vorliegen, sondern einzuhalten sind auch das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip.
12. Für Fehler in den GIS-Daten hat das verantwortliche Gemeinwesen einzustehen, und zwar je nach Rechtsbeziehung gemäss dem anwendbaren staatlichen Haftungsgesetz bzw. Sondergesetz oder den Verantwortlichkeitsbestimmungen des Obligationenrechts; eine Haftungsbeschränkung ist im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen (keine Haftungswegdingung für vorsätzliche oder grobfahrlässige Schädigungen) zulässig.



2. Geographische Informationssysteme in der Verwaltung zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht

Referat von Dr. Patrick Grawehr, ehemaliger Mitarbeiter Rechtsdienst des Regierungsrate, Staatskanzlei Kanton Aargau

Sehr geehrte Damen und Herren

Je länger je mehr erhalten unsere GIS-Stellen in der Verwaltung Anfragen von Dritten betreffend Erwerb von GIS-Daten. Dürfen die GIS-Stellen solche Daten veräussern? Falls ja, geschieht die Veräusserung nach öffentlichem oder privatem Recht? Bevor ich auf diese Fragen näher eintrete, zwei Vorbemerkungen:

Erstens äussere ich ausschliesslich meine eigene Meinung, also insbesondere nicht diejenige des regierungsrätlichen Rechtsdienstes des Kantons Aargau;

Zweitens: Wenn ich nachfolgend von GIS-Daten spreche, meine ich damit diejenigen Daten, bei denen die Weitergabe nicht durch Vorschriften des Datenschutzes, der Geheimhaltung oder sonstiger Spezialgesetze ausgeschlossen wird.

Zum weiteren Verständnis meiner Ausführungen ist die Unterteilung der sog. öffentliche Sachen, d.h. der Sachen, die der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben braucht, in **Verwaltungsvermögen, öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch** und **Finanzvermögen** zentral.

Das **Verwaltungsvermögen** umfasst diejenigen Werte, die den Behörden unmittelbar durch ihren Gebrauchswert für die Besorgung der öffentlichen Aufgaben dienen. Sie sind nicht realisierbar, d.h. ihr Vermögenswert kann nicht durch Veräusserung in Geld umgewandelt werden. Beispiele: Verwaltungsgebäude oder die Hard- und Software der GIS-Stellen.

Die **öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch** dienen ebenfalls unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und sind somit nicht realisierbar; sie stehen jedoch allen Privaten, nicht nur den Behörden zur Benutzung offen. Beispiele: Strassen oder öffentliche Bibliothek. Das Verhältnis zwischen dem Staat und den Benutzern wird durch öffentliches Recht geregelt.

Das **Finanzvermögen** schliesslich dient nur mittelbar mit seinem Ertrag oder Wert der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Es handelt sich somit um realisierbare Aktiven, wie beispielsweise Wertschriften oder Bargeld. Im Verhältnis zu den Privaten untersteht das Finanzvermögen grundsätzlich dem Privatrecht, d.h. Erwerb, Veräusserung und Nutzung erfolgen beispielsweise durch Abschluss von Kauf-, Miet-, Pacht- oder Lizenzverträgen.

Warum ist diese Unterscheidung der öffentlichen Sachen für die GIS-Daten von zentraler Bedeutung? Weil je nach Zuordnung eine Veräusserung ausgeschlossen bzw. geboten ist (falls sie Verwaltungsvermögen darstellen) oder aber privatrechtlich erfolgt (falls sie Finanzvermögen darstellen) oder aber diese Daten wesensgemäss allen zugänglich sind (falls sie öffentliche Sachen im Gemeingebrauch sind).

Zunächst steht fest, dass die Verwaltung raumbezogene Daten primär sammelt und in geographischen Informationssystemen erfasst, um öffentliche Aufgaben zu erfüllen, so etwa Raumplanungs-, Umweltschutz-, Landwirtschafts- oder Verkehrsaufgaben. Soweit also GIS-Daten solchen Aufgaben dienen und damit Verwaltungsvermögen darstellen, dürfen sie nicht veräussert werden. Nun haben aber digitale Daten bekanntlich die Eigenschaft, dass sie sich praktisch ohne Aufwand und in gleichbleibender Qualität kopieren und verbreiten lassen.



Unsere Einschränkung muss deshalb genauer wie folgt lauten: Soweit durch die Veräusserung von GIS-Daten die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe verunmöglicht oder erheblich erschwert wird, ist eine Veräusserung ausgeschlossen. Gehört also z.B. der Schutz einer bedrohten Tier- oder Pflanzenart zu den staatlichen Aufgaben und ist damit zu rechnen, dass bei Bekanntgabe der Standorte dieser Tiere oder Pflanzen ein erheblicher "Pilgerstrom" zu diesen Standorten einsetzen würde, darf die Verwaltung die GIS-Daten nicht bekannt geben, die diese Standorte referenzieren. Ebenso ist natürlich die Veräusserung der Originaldatensätze bzw. eine Verpflichtung gegenüber dem Erwerber, Daten nicht mehr für gewisse Zwecke zu gebrauchen ausgeschlossen, wenn dadurch die Erfüllung der staatlichen Aufgaben in Frage gestellt wird. Was gilt für die übrigen GIS-Daten, bei denen also eine Abgabe an Dritte grundsätzlich möglich ist. Da sie nicht unmittelbar der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen und je nach Nachfrage mehr oder weniger wertvolle Vermögenswerte dar, die der Staat realisieren kann, haben wir es mit Finanzvermögen zu tun; die Veräusserung erfolgt - falls zulässig - auf privatrechtlichem Weg.

Bekanntlich bedarf aber alles **Verwaltungshandeln** einer gesetzlichen bzw. rechtlichen Grundlage, es gilt das **Gesetzmassigkeitsprinzip**. Besteht nun eine solche rechtliche Grundlage zur Veräusserung der GIS-Daten im Finanzvermögen?

Der Bund und die meisten Kantone kennen zur Zeit keine ausdrückliche rechtliche Ermächtigung zur generellen Abgabe von GIS-Daten. Praktisch alle dürften jedoch Bestimmungen entsprechend Art. 2 und 33 des Finanzhaushaltsgesetzes des Bundes haben, welche den Staat verpflichten, den Finanzhaushalt wirtschaftlich und sparsam zu führen bzw. jeder Dienststelle auftragen, die ihr anvertrauten Vermögenswerte wirtschaftlich und sparsam zu verwenden. Daraus ergibt sich m.E. eine gewisse Berechtigung zur Realisierung der in den GIS-Daten steckenden Vermögenswerte. Als zulässig erachte ich die Veräusserung von Daten auf entsprechende Anfrage hin; nicht mehr gedeckt wären dagegen aktive Verkaufsförderungsmaßnahmen oder die Entwicklung neuer, kommerzieller Produkte, die nicht unmittelbar für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben benötigt werden.

Wird der Gesetzgeber bezüglich der Abgabe von GIS-Daten aktiv, d.h. schafft er eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage dafür und macht damit die Datenabgabe zur öffentlichen Aufgabe, stehen ihm verschiedene Varianten offen, im Vordergrund dürften die folgenden zwei stehen:

1. Er verfolgt mit der Veräusserung der GIS-Daten primär fiskalische, d.h. finanzielle Interessen und erteilt somit der Verwaltung den Auftrag, diese Daten kommerziell abzugeben. Ermächtigt der Gesetzgeber die Verwaltung kommerzielle Produkte zu entwickeln und am Markt in Konkurrenz zur Privatwirtschaft anzubieten, d.h. macht der Staat eine privatwirtschaftliche Tätigkeit gesetzlich zu einer öffentlichen Aufgaben und bietet Leistungen an, wie sich von privater Seite zu gleichen Bedingungen erbracht werden, regelt grundsätzlich das Privatrecht das Verhältnis zwischen Staat und Leistungsempfänger. Wir bewegen uns im Bereich der sog. fiskalischen Wettbewerbswirtschaft.
2. Der Staat ist daran interessiert, die GIS-Daten möglichst allgemein zugänglich zu machen, sie möglichst breit zu streuen. Er dürfte sich in diesem Fall dazu entschliessen, diese Daten unentgeltlich allen zur Verfügung zu stellen, beispielsweise auf einem Internet-Server, und diese Daten somit zu öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch zu machen. Das Verhältnis zwischen dem Staat und den Benutzern regelt das öffentliche Recht.

Was sind die wesentlichen praktischen Auswirkungen dieser Zuordnung?



Handeln die GIS-Stellen privatrechtlich, schliessen sie mit dem Erwerber einen privatrechtlichen Vertrag ab. Streitigkeiten zwischen dem Staat als Veräusserer der Daten und dem Erwerber sind durch Klage an die Zivilgerichte zu klären. Der Staat haftet nach den obligationenrechtlichen Bestimmungen und nicht gemäss den öffentlichrechtlichen Staatshaftungsregeln. Der Erwerber hat für die Daten ein privatrechtliches Entgelt, keine öffentlichrechtliche Gebühr zu entrichten.

Dabei ist folgendes zu beachten: Die GIS-Stellen dürften bezüglich der Grunddaten regelmässig eine marktbeherrschende Stellung innehaben; d.h. sie können den Preis und die weiteren Abgabedingungen im wesentlichen unabhängig vom Verhalten anderer Marktteilnehmer festlegen. Die damit verbundene Gefahr von Missbräuchen dieser marktmächtigen Stellung versucht das Kartellrecht zu beseitigen; es gilt der Grundsatz der sog. **Gleichbehandlung der Gewerbetenossen**. Die GIS-Stellen müssen die Grunddaten allen, sowohl Dritten als auch sich selbst bzw. der Stelle, die die kommerziellen Produkte erstellt, zu gleichen Bedingungen zur Verfügung stellen und der Preis hat in einem vernünftigen Verhältnis zum voraussichtlichen Nutzen zu stehen.

Stellen die GIS-Stellen die Daten unentgeltlich zur Verfügung, bedarf es in der Regel keiner Verfügung oder eines verwaltungsrechtlichen Vertrages. Die Nutzungsbedingungen werden durch Verordnung festgelegt und sind damit für jede Person zumindest in der Schweiz verbindlich. Sind im Einzelfall besondere Regelungen bzw. Abmachungen erforderlich dürfte der Abschluss eines verwaltungsrechtlichen Vertrages zwischen dem Staat und dem Datenerwerber das geeignete Mittel sein. Streitigkeiten sind gemäss Verwaltungsverfahren, typischerweise durch Beschwerde an übergeordnete Instanzen innerhalb der Verwaltung und schliesslich an das Verwaltungsgericht zu lösen. Der Staat haftet nach den Regeln der Staatshaftung.

Ich wurde gebeten, mich auch zu den möglichen Auswirkungen der Neuen Verwaltungsführung (New Public Management) zu äussern. Zunächst ist festzustellen, dass die Leistung "Veräusserung von GIS-Daten" gut nach NPM-Grundsätzen erbracht werden kann. Ein Leistungsauftrag lässt sich mit klar messbaren Zielen formulieren, beispielsweise "Es sei durch die Veräusserung von GIS-Daten jährlich ein Umsatz von Franken x und eine Bruttorendite von y Prozent zu erwirtschaften". Es fällt denn auch auf, dass NPM-Pilotversuche oft mit Verwaltungseinheiten durchgeführt werden, die privatwirtschaftliche oder zumindest ähnliche Leistungen erbringen (z.B. Tiefbauamt, Lehrmittelverlag, Spital). Mithin ist davon auszugehen, dass GIS-Stellen nach NPM-Grundsätzen geführt werden werden, wie dies beispielsweise für das Bundesamt für Landestopographie bereits der Fall ist.

Wo sehe ich die Gefahren dieser Entwicklung?

Durch NPM soll das Staatshandeln effektiver und effizienter werden. Die Verwaltungseinheiten sollen grössere Entscheidungsspielräume erhalten. Wie dies im Einzelnen geschehen soll, steht noch nicht überall fest. Immerhin ist festzustellen, dass neuere Gesetzes Verwaltungseinheiten, die Daten sammeln bzw. produzieren, die sich auch privatwirtschaftlich nutzen lassen, ermächtigen, sog. erweiterten Dienstleistungen anzubieten. So heisst es beispielsweise im neuen Bundesgesetz über die Meteorologie und Klimatologie vom 18. Juni 1999, dass das Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie, die MeteoSchweiz, ein Grundangebot an meteorologischen und klimatologischen Dienstleistungen erbringt (Art. 3 MetG) und zudem meteorologische und klimatologische Daten, Ergebnisse und sonstige Informationen zur Deckung besonderer Kundenwünsche aufbereiten und kommerziell verwerten kann. Diese erweiterten Dienstleistungen sind auf privatrechtlicher Basis zu erbringen. Das Entgelt ist nach den Marktbedingungen festzusetzen. Die erweiterten Dienstleistungen dürfen nicht unter den Gestehungskosten erbracht und nicht mit Erträgen



aus dem Grundangebot verbilligt werden (Art. 4 MetG); letzteres würde gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden verstossen. Nicht verboten ist dagegen, soweit ersichtlich, die umgekehrte Quersubventionierung der öffentlichen Aufgaben durch die privatwirtschaftlichen Erträge. Offensichtlich sollen gewissen Verwaltungseinheiten so zusätzliche Freiräume eingeräumt werden und sollen sie von ihrem wirtschaftlichen Erfolg profitieren können.

Dies birgt einerseits die Gefahr in sich, dass sich die Verwaltung auf die Erbringung der privatwirtschaftlichen erweiterten Dienstleistungen statt der öffentlichen Grunddienstleistungen konzentriert. Andererseits kann dadurch, insbesondere bei ungenügender Transparenz die Effizienz der öffentlichen Aufgabenerfüllung vertuscht werden.

Zudem dürfte sich der Staat im Falle einer fehlgeschlagenen Entwicklung einem je nach Umständen nicht unerheblichen Verlust- und/oder Haftungsrisiko aussetzen.

Wird dadurch die angestrebte Effektivitäts- und Effizienzsteigerung der öffentlichen Leistungserbringung erreicht?

M. E. sollte sich der Staat zumindest im Bereich der GIS-Daten darauf konzentrieren, die für die öffentlichen Aufgaben erforderlichen Daten in zeitlicher, qualitativer und quantitativer Hinsicht möglichst effektiv und effizient bereitzustellen. Privatwirtschaftliche Dienstleistungen dürften vom Markt wohl ebenso effektiv und effizient wie vom Staat erbracht werden; es genügt mithin, wenn der Staat die Grunddaten der Privatwirtschaft zur Verfügung stellt. Ob dies entgeltlich oder unentgeltlich zu erfolgen hat, kann ich nicht abschliessend beurteilen. Aus juristischer Sicht hätte die kostenlose Abgabe den Vorteil, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden kaum mehr verletzt werden dürfte und sich das Haftungsrisiko verkleinern dürfte. Zu prüfen wäre auch, ob die unentgeltliche Abgabe der Grunddaten volkswirtschaftlich sinnvoller wäre. Immerhin dürfte dies preisgünstigere Folgeprodukte mit sich bringen, was die Nachfrage nach solchen Produkten erhöhen dürfte. Und der Staat könnte sich den erheblichen Aufwand ersparen, den der Einzug eines Entgelts mit sich bringt.

Zusammenfassend können wir abschliessend festhalten:

1. Werden mit der Veräusserung von GIS-Daten kommerzielle bzw. finanzielle Ziele verfolgt, ist das Rechtsverhältnis zwischen Staat und Datenerwerber privatrechtlicher Art.
2. Werden GIS-Daten unentgeltlich der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt, untersteht das Verhältnis zwischen Staat und den Benutzern dem öffentlichen Recht.
3. Fehlt es an einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung dürfen GIS-Daten in gewissem Umfang gestützt auf die Finanzhaushaltsgesetzgebung veräussert werden, selbstverständlich vorbehaltlich der Einhaltung der sonstigen rechtlichen Rahmenbedingungen.
4. Eine unentgeltliche Bereitstellung der GIS-Daten als öffentliche Sachen im Gemeingebrauch ist eine prüfungswürdige Alternative zur kommerziellen Verwertung dieser Daten.



3. Erste Erfahrungen bei der Schaffung eines neuen Geoinformationsgesetzes

Referat von Hans-Beat Ulmy, Anwalt und vom Kanton beauftragter Gesetzesredaktor Geoinformationsgesetz Kanton Luzern

0. Vorbemerkungen / Übersicht

Ich danke für die Gelegenheit, an dieser Tagung mit derart berühmten Grössen und Professoren auftreten zu können. Ich hoffe, Ihnen aus dem Gesetzgebungsprozess einige Anstösse und Ideen vermitteln zu können. Meine Ausführungen gliedern sich wie folgt:

1. Ausgangslage der Gesetzgebung im Kanton Luzern
2. Konzeption eines neuen Gesetzes über die Geoinformation
3. Einzelne Bestimmungen dieses Gesetzes
4. Einzelfragen

1. Ausgangslage im Kanton Luzern

Ziel des Gesetzes ist es eine Rechtsgrundlage auf Gesetzesstufe zu schaffen, für die Bereiche der amtlichen Vermessung und der Geoinformation. Gesetzliche Grundlagen bestehen folgende:

im Bereich der amtlichen Vermessung

auf Stufe Bund

- VO über die amtliche Vermessung (VAV, 1992)
- Technische VO über die amtliche Vermessung (TVAV, 1994)
- BG über die Erstellung neuer Landeskarten (1935)
- VO über die Reproduktion von Daten der amtlichen Vermessung (RDAV, 1998)
- VO betr. Grundbuch (GBV, 1910)
- BG über den Datenschutz (DSG, 1992)
- weitere Gesetze und Verordnungen

auf Stufe Kanton

- Dekret über die Grundbuchvermessung (DGBV, 1930)
- VO über die Einführung des eidg. Grundbuches (1968)
- diverse Gebührenverordnungen zur amtlichen Vermessung (1988, 1994)
- Kantonales Datenschutzgesetz (DSG, 1990)
- weitere Gesetze und Verordnungen

im Bereich des GIS

- GIS-Verordnung (1995)

2. Konzeption des neuen Gesetzes

Bei der Schaffung eines Geoinformationsgesetzes ging man von der Erkenntnis aus, dass die amtliche Vermessung eine Teilmenge der Geoinformation darstellt.

Ein weiterer wichtiger Hintergrund waren die veralteten Regelungen auf kantonaler Stufe zum Thema der amtlichen Vermessung sowie fehlende Regelungen auf Gesetzesstufe für den



Bereich des GIS. Hier soll auf Gesetzesstufe das geschaffen werden, was das Legalitätsprinzip vom Kanton verlangt und allfällige Lücken geschlossen werden.

3. Einzelne Bestimmungen des Gesetzes

Im Auftrag des Justizdepartementes habe ich einen ersten Gesetzesentwurf ausgearbeitet und diesen mit einer kantonalen Expertenkommission, bestehend aus verschiedenen Interessenpersonen, wie Geometer, Planer, kantonale Vertreter, vorbesprochen. Hängig ist noch die Frage wie die Gemeinden in diese Gesetzgebung einbezogen werden können. Hiezu findet im Moment eine Umfrage statt. Wenn die Resultate dieser Umfrage vorliegen, wird der Gesetzesentwurf mit einer Botschaft in die Vernehmlassung gehen. Dies dürfte im Herbst/Winter 2000 der Fall sein. Das Gesetz befindet sich im Moment noch in einem Vorstadium und ist nicht in allen Teilen ausgefeilt.

Das Gesetz ist folgendermassen gegliedert:

- I. Allgemeine Bestimmungen (zu den Teilen GIS und amtliche Vermessung)
- II. Geografisches Informationssystem
(Regelung grundsätzlicher Fragen zum GIS auf Gesetzesstufe)
- III. Bestimmungen zur amtlichen Vermessung
- IV. Finanzierung
- V. Übergangs- und Schlussbestimmungen

Daraus möchte ich Ihnen sechs Bestimmungen präsentieren:

3.1 Beschaffung, Verwaltung und Austausch von Daten (§ 7)

Vorgesehener Gesetzestext

¹ Die Dienststellen des Kantons und die Gemeinden beschaffen raumbezogene Daten auf der Grundlage der Sachgesetzgebung oder nach Anordnung durch den Regierungsrat im Einzelfall.

² Sie verwalten, melden und geben erhobene Daten an die Fachstelle weiter. Der Regierungsrat regelt das Nähere.

Bemerkungen:

Diese Bestimmung regelt, dass die Grundlage der Datenbeschaffung in der Sachgesetzgebung liegt. Hier werden die raumrelevanten Erlasse angesprochen, wie das Planungs- und Baugesetz, das Einführungsgesetz zum Eidg. Umweltschutzgesetz, das Einführungsgesetz zum Eidg. Gewässerschutzgesetz, das Wasserversorgungsgesetz, das Strassengesetz und das Wasserbaugesetz.

Ob und wie man die Gemeinden in dieser Weise einbinden kann ist noch offen. Klar ist, dass Datenbanken der Gemeinden, bspw. ein Zonenplan auch der Gemeinde gehört und sie an sich frei ist, ob sie diese Datenbank dem Kanton auch verkaufen will oder nicht.

3.2 Art der Datenerfassung (§ 9)

Vorgesehener Gesetzestext



¹ Raumbezogene Daten sind im Rahmen der anwendbaren Gesetzgebung so zu erfassen, dass sie im Rahmen des kantonalen geografischen Informationssystems mit den anderen Daten verknüpft und ausgetauscht werden können.

² Der Regierungsrat regelt das Nähere.

Bemerkungen:

Mit dieser Bestimmung möchte man erreichen, dass die GIS-Koordinationsstelle Weisungen erteilen kann, wie Daten zu erheben sind und wie sie zu digitalisieren sind. Die GIS-Koordinationsstelle soll Schnittstellen und den Aufbau der Datenbank definieren können. Für die kantonalen Stellen ist diese Kompetenz wohl nicht bestritten. Schwierig wird es wiederum, eine entsprechende Kompetenz auch gegenüber den Gemeinden festzusetzen, insbesondere in Bereichen in denen sie eine relative Autonomie beanspruchen dürfen, wie in Fragen der Raumordnung, der Versorgung und Entsorgung. Konkret geht es um die Datensätze betreffend Nutzungsplanungen, Leitungskataster etc.

3.3 *Datenschutz und Sicherheit (§ 11)*

Vorgesehener Gesetzestext

¹ Für den Datenschutz gelten die bundesrechtlichen¹ und kantonrechtlichen² Vorschriften.

² Für die Datenbeschaffung und -bearbeitung wird soweit möglich mit anonymisierten Daten gearbeitet.

³ Personen, die Daten aus dem kantonalen Datensatz benötigen, haben dafür Gewähr zu leisten, dass sie die datenschutzrechtlichen Bestimmungen einhalten.

⁴ Der Regierungsrat regelt das Nähere, um den Datenschutz, die Sicherheit der Daten und die Qualitätssicherung zu gewährleisten.

Bemerkungen:

Im Gesetz über die Geoinformation ist vorab einmal ein genereller Vorbehalt zugunsten des Datenschutzes vorgesehen. Weiter wird wiederholt, dass bei der Weitergabe von Daten die weitergebende Stelle dafür zu sorgen hat, dass Drittpersonen die datenschutzrechtlichen Bestimmungen einhalten. Von einer weitergehenden Regelung auf Gesetzesstufe wurde vor derhand abgesehen. Denkbar ist, dass die bestehende GIS-Verordnung durch weitere Regeln ergänzt wird.

3.4 *Dienstleistungen (§ 12)*

Vorgesehener Gesetzestext

Die Fachstelle kann Dienstleistungen an Dritte erbringen. Sie stellt dafür Rechnung zu marktgerechten Preisen.

Bemerkungen:

Hier geht es um ein rechtliches Problem, dass die kantonalen Stellen eine gesetzliche Grundlage für ihr privatrechtliches Handeln benötigen. Im Kanton Luzern gibt es eine Verordnung über die wirkungsorientierte Verwaltung, welche privatrechtliches Handeln erlaubt.

¹ Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) vom 19. Juni 1992, SR 235.1

² Gesetz über den Schutz von Personendaten (Datenschutzgesetz), SRL Nr. 38



Diese Verordnung soll in das ordentliche Organisationsgesetz übergeführt werden. Ergänzend wird hier eine Bestimmung vorgesehen.

In der Lehre gibt es Auffassungen, wonach die staatlichen Stellen nur sehr einschränkend Dienstleistungen an Dritte erbringen dürfen. Der Regierungsrat des Kantons Luzern hat die GIS-Koordinationsstelle im Rahmen eines Leistungsvertrages aber verpflichtet, Dienstleistungen an Dritte zu erbringen und Einnahmen zu erwirtschaften. Deshalb wird hier vorderhand eine relativ offene Formulierung gewählt.

3.5 Einsicht, Bezug von Daten, Zugriff auf Daten (§ 15)

Vorgesehener Gesetzestext

¹ Die Daten des GIS stehen den Dienststellen des Kantons, den Gemeinden und Dritten zur Einsichtnahme, zum Bezug sowie zum direkten Zugriff zur Verfügung. Vorbehalten bleiben die Regelungen des Datenschutzes.

² Der Bezug von Daten erfolgt gegen Bezahlung entsprechender Gebühren oder Vergütungen.

³ Der direkte Zugriff setzt eine Bewilligung der Fachstelle voraus. Die Bewilligung wird erteilt, wenn nachgewiesen wird, dass die notwendigen Sicherheitsvorkehrungen nach dem Stand der Technik getroffen sind, der Bestand des Datensatzes nicht gefährdet ist sowie der Datenschutz gewährleistet werden kann. Die Fachstelle kann die Bewilligung mit Auflagen und Bedingungen verbinden.

⁴ Der Regierungsrat regelt das Nähere, insbesondere den Datenbezug und -austausch, den direkten Zugriff, die Voraussetzungen der Bewilligung, Gebühren und Grundsätze der Vergütungen für die Daten der durch dieses Gesetz erfasste GIS.

Bemerkungen:

Die Daten der amtlichen Vermessung sind gemäss Bundesrecht öffentlich, so ausdrücklich Art. 33 der VAV. Jeder Person ist die Einsicht zu gewähren und auf Verlangen Auszüge und Auswertungen abzugeben (Art. 34 Abs. 1 VAV). Die Kantone können diese Einsicht mit Auflagen und Bedingungen verknüpfen, soweit dies im öffentlichen Interesse erforderlich ist. Diese wichtigen Fragen sind für die amtliche Vermessung im Bundesrecht geregelt. Der Kanton hat hiezu nichts mehr weiter zu sagen, ausser, dass er noch Details zum Vollzug regeln kann und im Einzelfall mittels Verfügung über den direkten Zugriff und die entsprechenden Auflagen zu entscheiden hat.

Ganz anders ist die Ausgangslage für die Daten des GIS: Hier bestehen keine Regeln des Bundes. Für allfällige Personendaten bestehen Schranken durch das kantonale Datenschutzgesetz. Für Daten aus dem Geoinformationssystem besteht vorderhand nur eine Verordnung. Aus diesem Grund werden hier die Grundzüge der Einsicht des Bezugs und des Zugriffs auf Daten geregelt.

3.6 Schutzrechte an GIS-Datenbanken (§ 16)

Vorgesehener Gesetzestext

¹ Schutzrechte, die bei der Bearbeitung und Nachführung von GIS-Datenbanken entstehen, gehen an das Gemeinwesen über, welches die Datenherrschaft hat.



² Das jeweilige Gemeinwesen kann die Verwendung und Verwertung von GIS-Datenbanken und Grundlagen zu gewerblichen Zwecken und für Veröffentlichungen aller Art bewilligen.

Bemerkungen:

Entsprechend dem Gutachten von Prof. Weber soll es möglich sein, Leistungsschutzrechte für GIS-Datenbanken zu erlassen. Da das Urheberrecht an sich Bundesrecht darstellt, kann der Kanton hier nur in einem Randbereich Regelungen erlassen. Nach Auffassung von Prof. Weber darf der Kanton Regelungen treffen, soweit es sich um Verwendungs- und Verwertungsrechte seiner eigenen Daten handelt. Die Grundlage hierfür dürfte in der subsidiären Generalkompetenz zugunsten des Kantons liegen. Ich verweise auf Art. 3 der neuen BV. Die vorgesehene Regelung ist dem Bundesgesetz über die Erstellung neuer Landeskarten nachgebildet, bei dem sich der Bund für die Rechte an den Landeskarten Urheberrechte sichert. Im Abschnitt über die Finanzierung werden dann hier Gebühren im Sinne des öffentlichen Rechts oder Vergütungen im Sinne des Privatrechts als Gegenleistungen vorgesehen.

4. Einzelfragen

4.1 Einbezug der Gemeinden

Die Gemeinden geniessen im Kanton Luzern eine relativ grosse Gemeindeautonomie. Ihnen werden im Rahmen der Raumordnung zahlreiche Kompetenzen zugewiesen. So sind sie zuständig für den Erlass der Nutzungspläne, d.h. für den Zonenplan, für die Quartierpläne, die bei uns Bebauungs- und Gestaltungspläne heissen. Weiter sind sie zuständig für die Wasserversorgung sowie die Gemeindestrassen und die Quartierstrassen. Im Bereich des Gewässerschutzes haben die Gemeinden nach dem generellen Kanalisationsprojekt nun auch generelle Entwässerungspläne zu erheben. Für die Bereiche Wasser und Abwasser beginnen sie, digitale Leitungskataster anzulegen. Diese Leitungskataster gelten aber nicht nur für den Bereich des Abwassers, sondern auch für die Trinkwasserleitungen. Hier haben die Gemeinden lediglich die Oberaufsicht. Häufig sind private Genossenschaften oder öffentlich-rechtliche Korporationen aber auch Private Eigentümer dieser Leitungen.

Auf der Seite des Kantons werden ebenfalls zahlreiche Erhebungen vorgenommen. So hat der Kanton die Waldgesellschaften kartiert und zahlreiche Kataster und Inventare im Bereich des Umweltschutzes und Naturschutzes aufgenommen, so den Lärmbelastungskataster, der Altlastenkataster Inventar des Naturschutzes, wie Moorbiotope. Auenwälder etc. Es besteht ein grosses Interesse, Daten an denen sowohl der Kanton wie auch die Gemeinde Interesse hat, so zu erstellen bzw. erstellen zu lassen, dass sie verknüpft werden können. Man schlug deshalb den Gemeinden vor, einen Datenpool, den wir vereinfachend "Datenparkhaus" genannt haben, für kantonale und kommunale Daten zu schaffen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie ein solches Datenparkhaus organisiert werden soll. In Frage kommen eine öffentlich-rechtliche Organisationsform mittels einer separaten öffentlich-rechtlichen Organisation, in Form eines Zweckverbandes oder mittels einer Eingliederung in die Kantonale Verwaltung, d.h. mittels einer Angliederung an die GIS-Koordinationsstelle.

Andererseits kämen auch privatrechtliche Lösungen in Frage in Form eines Vereins oder einer AG. Bei Gesprächen mit den Gemeinden hat sich gezeigt, dass zwischen den Gemeinden und dem Kanton generell ein belastetes Verhältnis besteht, aufgrund der in den letzten zehn Jahren durchgeführten Sparübungen. Weiter besteht eine gewisse Schwierigkeit auch darin, dass die GIS-Koordinationsstelle nicht nur koordiniert, sondern vom Regierungsrat klar die



Pflicht überbunden erhielt, auch zu "produzieren". Sie wird deshalb von den Gemeinden nicht mehr nur als neutrale Aufbewahrungs- und Koordinationsstelle betrachtet. In den kommenden Verhandlungen wird es darum gehen, eine Lösung zu finden, mit der der Interessenausgleich gewährleistet werden kann.

4.2 Öffentlichkeit der Daten vs. Datenschutz

Datenschutz ist Persönlichkeitsschutz. Für den Datenschutz stehen demnach Personendaten im Vordergrund. Es geht um die Durchsetzung eines zentralen Grundrechts der persönlichen Freiheit, mithin um die Achtung der Persönlichkeit.

Demgegenüber stehen Register, die der Gesetzgeber klar als öffentlich erklärt hat. Darunter fällt das Grundbuch, bei dem im Kantonsblatt wöchentlich Eigentumsübergänge mit Personennamen publiziert werden. Ebenfalls öffentlich sind - wie erwähnt - die amtliche Vermessung als Grundlage des Grundbuches und der Zonenplan. Im öffentlichen Recht sind sämtliche Nutzungsplanungen des Planungs- und Baurechts, wie Zonenpläne, Bauungspläne, Quartierpläne etc. öffentlich. Ebenfalls sind öffentlich die Planungen des Umweltrechts, wie der Lärmschutzkataster, der Altlastenkataster etc. Auch im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes sind diverse Inventare ebenfalls öffentlich. Die Gegensätzlichkeit der Interessen ist offensichtlich. Die GIS-Koordinationsstellen und ihre Auftragnehmer arbeiten gerade damit, dass sie verschiedene Raumdatenbanken miteinander verknüpfen und damit neue Resultate herstellen.

Mit den neuen technischen Möglichkeiten ergibt sich auch eine ganz neue Qualität der Öffentlichkeit dieser Register. Hatte früher ein Nachbar Anspruch darauf den Grundbuchauszug seines Nachbarn einzusehen und sich allenfalls davon eine Kopie zu machen, so sind die Möglichkeiten über die digitalen Welten heute ein x-faches. Der Ausgleich der Interessen kann aber nicht darin bestehen, alle Raumdaten als Personendaten zu erklären. Denkbar wäre meines Erachtens ein kaskadenhaftes Vorgehen mit Gruppen von Datenbanken, die je nach Individualisierbarkeit unterschiedlich behandelt werden. Grundsätze müssten wohl in der zu überarbeitenden GIS-Verordnung festgelegt und in Weisungen ausformuliert werden. So müsste beispielsweise unterschieden werden zwischen einer Fallgruppe, bei der gestützt auf die vorhandene Datenbank auf Personen geschlossen werden kann, und einer anderen Gruppe, bei der Personendaten nicht mehr erschliessbar sind. Im einen Fall müssten wohl wesentlich strengere Vorschriften gelten, als im andern. Feste Gruppen in Anhängen des Gesetzes oder der Verordnung zu schaffen, erachte ich als nicht richtig, solange die Technik derart im Fluss ist. Vielmehr müsste es darum gehen, ein Koordinationsgremium zwischen den GIS-Verantwortlichen und dem Datenschutz zu schaffen, in dem die aufkommenden Probleme ständig besprochen werden. In einem solchen Gremium wären wohl auch die Grundlagen zu erarbeiten betreffend der Verantwortung für die geplanten Online-Zugriffe.

4.3 Grundsatz der Zweckbindung für GIS-Daten

Dazu die Ausgangslage: Personendaten dürfen nur zu einem Zweck bearbeitet werden, der bei der Beschaffung angegeben wurde. Im Kanton Luzern lautete die Vorschrift des Datenschutzgesetzes offener. Der Zweck wird negativ abgegrenzt. Die Vorschrift lautet wie folgt:

Personendaten dürfen nicht zu einem Zweck bearbeitet werden, der nach Treu und Glauben mit dem Zweck unvereinbar ist, für den sie ursprünglich beschafft oder der Behörde bekanntgegeben worden sind (§ 4 Abs. 4 DSG LU).



Um diese Problematik von der Praxis her zu beleuchten, möchte ich Ihnen zwei Beispiele schildern:

Die Forstämter haben begonnen, für grössere Waldgebiete Waldgesellschaften zu erheben. Parallel dazu nahm das Amt für Natur- und Landschaftsschutz Inventare der Moorbiotope auf. Im Weiteren erhob die Vogelwarte Sempach im Auftrag des Kantons und der Gemeinden Lebensrauminventare.

Meines Erachtens ist es unproblematisch, wenn diese beiden Ämter ihre Raumdaten zusammenlegen können, um einen Waldentwicklungsplan zu erarbeiten, Waldreservate auszuscheiden, im Umkreis der schützenswerten Biotope besondere Massnahmen ins Auge fassen oder naturnahe Gebiete miteinander vernetzen.

Ein zweites Beispiel:

In Wäldern befinden sich häufig auch Gewässerschutzzonen und Gewässerschutzzoneale. Es müsste ohne Weiteres möglich sein, die Datenbank des Gewässerschutzamtes mit derjenigen des Forstamtes zu verknüpfen, damit in Gebieten solcher Gewässerschutzzonen keine Lagerplätze für Holz errichtet werden, bei welchen aufgrund der Borkenkäfergefahr mit chemischen Spritzmitteln gearbeitet wird. Dem Revierförster musste hier beispielsweise im Anschluss an den Sturm "Lothar" relativ schnell entsprechendes Datenmaterial zur Verfügung gestellt werden. Es müsste dem Revierförster möglich sein, den Waldeigentümer darauf hinzuweisen, dass in seinem Gebiet ein Lagerplatz nicht in Frage kommt gestützt auf eine Gewässerschutzzone. Notfalls müsste das Forstamt eine entsprechende Verfügung erlassen. Sämtliche Daten, die für den Erlass dieser Verfügung verwendet werden, waren öffentlich und hatten einen polizeilichen Hintergrund.

Solange öffentlich-rechtliche Zwecke in Frage stehen, dürfte die Zweckbestimmung nicht eng ausgelegt werden. Sicherlich nicht in dem Bereich, in dem sogar Polizeigüter im engeren Sinne, wie Gesundheit, Sicherheit etc. in Frage stehen. Es schein mir unverhältnismässig, wenn eine Erhebung des Amtes für Natur- und Landschaftsschutz nur für den Bereich des Naturschutzes oder eines solche des Forstamtes nur für den Bereich des Forstes benützt werden dürfte. Auch aus Sicht des Finanzhaushaltrechts (sparsamer Umgang mit Steuergeldern) wären allfällige Doppelspurigkeiten wohl nicht vertretbar. Im Bereich der Eingriffsverwaltung müssten meines Erachtens "Zweckänderungen" möglich sein. Eventuell wäre die Situation strenger zu betrachten im Bereich der Leistungsverwaltung.

Das Datenschutzgesetz des Kantons Luzern umschreibt die Zweckbestimmung im Übrigen negativ und aus meiner Sicht genügend weit, so dass hier kein Konflikt entsteht.

Solche "Zweckänderungen" müssten möglich sein, da diese Zweckänderungen nur aus der Sicht des Datenschutzes nicht problematisch sind. Denkbar wäre es aber, dass man auch hier an die Grenzen stösst und dass bei den GIS-Verantwortlichen im Bereich des Datenschutzes eine entsprechende Sensibilität entwickelt wird. Hiefür gilt das Grundlagenpapier des Datenschutzbeauftragten des Kantons Zürich in vorzüglicher Weise.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.



4. Datenschutzaspekte von GIS-Daten (Übersicht)

Referat von Dr. B. Baeriswyl, Datenschutzbeauftragter des Kantons Zürich

1. Raumbezogene Daten sind Personendaten

Personendaten sind Angaben, die sich auf eine *bestimmte oder bestimmbare Person* beziehen (Art. 3 lit. a Bundesgesetz über den Datenschutz, DSG; § 2 lit. a Datenschutzgesetz des Kantons Zürich, DSG-ZH). Raumbezogene Daten sind daher Personendaten, sobald ihr Individualisierungsgrad ausreicht, um auf eine Person zu schliessen. Ein solcher Personenbezug besteht insbesondere dann, wenn eine grundstücksgenaue Auflösung vorhanden ist, aus welcher Adressen und/oder Katasternummern ersichtlich sind. Anhand von Verknüpfungen mit Verzeichnissen oder Plänen, die Personendaten enthalten, (z.B. Adressbücher, Grundbuch usw.) lässt sich auf Eigentümer von Grundstücken bzw. Bewohner von Liegenschaften schliessen.

2. Verantwortung für Datenschutz und Informatiksicherheit

Für den Datenschutz ist dasjenige Organ verantwortlich, welches die Daten zur Erfüllung seiner Aufgaben bearbeitet (§ Q DSG-ZH). Verordnungen und Reglemente über GIS bzw. GIS-Zentren regeln die Verantwortung oft nicht oder in ungenügender Weise. Es besteht daher die Gefahr, dass sich letztlich niemand für die Beachtung der datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen als verantwortlich erachtet.

3. Verknüpfung von Daten und Grundsatz der Zweckbindung

Raumbezogene Daten werden -entsprechend dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit -auf Grund von gesetzlichen Grundlagen erhoben und bearbeitet. Diese Rechtsgrundlagen legen den Zweck der Bearbeitung fest, oder dieser lässt sich aus der Aufgabenstellung des Organs oder dem Gesetzeszweck herleiten. Sollen die Daten nachträglich einem anderen Bearbeitungszweck zugeführt werden, verlangt der Grundsatz der Zweckbindung hierfür eine gesetzliche Grundlage oder eine Einwilligung der Betroffenen (Art. 4 Abs. 3 DSG; § 4 Abs. 4 DSG-ZH).

4. Raumbezogene Daten in GIS erhalten eine neue Datenqualität

Herkömmlicherweise wurden raumbezogene Daten in manueller Form bearbeitet und in physischer Form von Plänen und Karten verwendet und weitergegeben. Diese Form ermöglichte dem Datenempfänger eingeschränkte Verwendungs- und Bearbeitungsmöglichkeiten. Durch die Digitalisierung von GIS-Daten und die Standardisierung von Bearbeitungsmethoden eröffnen sich neue Möglichkeiten für eine effiziente Erfüllung der Verwaltungsaufgaben. Gleichzeitig entstehen aber auch neue Gefährdungen für die Persönlichkeitsrechte, insbesondere kann durch neu hinzugekommene Verknüpfungsmöglichkeiten die Einhaltung der Zweckbindung nicht mehr ohne Weiteres gewährleistet werden. Die neuen Bearbeitungsmethoden führen zu einer neuen Qualität und damit zu einer neuen 'Sensibilität' der Daten.



5. Bekanntgabe bzw. Publikation von GIS-Daten

Bereichsspezifische Rechtsgrundlagen, z.B. Bestimmungen über die amtliche Vermessung, Planungs- und Baugesetze, Erlasse im Umweltschutz- oder Heimatschutzrecht usw. enthalten Regelungen über die Öffentlichkeit von Daten und Informationen (etwa Zweck, Art und Dauer der Öffentlichkeit). Aus dem GIS werden die Daten in neuer Qualität (bezüglich Form der Daten, Form der Bekanntgabe und allenfalls verknüpft mit anderen Daten) an Dritte weitergegeben. Ungelöst sind dabei verschiedene Fragen: Erlaubt die "Öffentlichkeit" bzw. Veröffentlichung von Daten auch eine Weitergabe in digitalisierter Form und allenfalls auch in Verknüpfung mit anderen Daten? Besteht ein Sperr- oder Widerspruchsrecht der betroffenen Personen? Beinhaltet die "Öffentlichkeit" bzw. Veröffentlichung von Daten eine Bekanntgabe mittels Online-Verfahren oder eine Publikation bzw. Verbreitung im Internet?

6. Kommerzialisierung von Daten

Die technischen Möglichkeiten, die Bedürfnisse der freien Marktwirtschaft und die angespannte Finanzlage verstärken die Tendenz, staatliche Informationen kommerziell zu verwerten. Diese Tendenz ist auch im Rahmen der Bewirtschaftung von geografischen Daten auszumachen. Ungelöst sind die Fragen der Kommerzialisierung der GIS-Daten. Auch wenn die Weitergabe nicht gewinnbringend ist, handelt es sich um einen Verkauf von personenbezogenen Daten, welche der Staat auf Grund hoheitlicher Rechtsverhältnisse erhoben hat; für die betroffenen Personen besteht entweder eine Mitwirkungspflicht oder die Daten werden ohne deren Beizug direkt vom Gemeinwesen erhoben. Es widerspricht den Grundsätzen der Zweckbindung und der Transparenz von Datenbearbeitungen, wenn der Staat aus finanziellen Überlegungen Projekte plant und umsetzt, in denen Personendaten gegen Entgelt weiter- gegeben werden. Ein solches Vorgehen muss zumindest auf ausreichenden Rechtsgrundlagen beruhen, was zur Zeit nicht der Fall ist.

Schlussfolgerung: Ausreichende demokratische Legitimation der Datenbearbeitungen

Auf Grund der Verknüpfung, der Quantität sowie der Art der Bearbeitung ist von einem grossen Potenzial für Verletzungen der Persönlichkeitsrechte durch Datenbearbeitungen in GIS auszugehen. Sensible Datenbearbeitungen beeinträchtigen die Grundrechte betroffener Personen und erfordern eine demokratische Legitimation. Eine GIS-Verordnung oder ein GIS-Reglement dürften diesen Anforderungen kaum genügen. Die Datenbearbeitungen in GIS sind auf ausreichend detaillierte Rechtsgrundlagen auf Gesetzesstufe abzustützen.

Weiterführende Informationen:

- Datenschutzbeauftragter des Kantons Zürich, Grundlagenpapier zu 'Bewirtschaftung raumbezogener Daten (GIS, GeKaGe usw.) und Datenschutz' vom 20. Januar 2000, <<http://www.datenschutz.ch>>, Rubrik 'Publikationen' (besichtigt 21.06.2000).

- Datenschutzbeauftragter des Kantons Zürich, Tätigkeitsberichte Nr. 2 (1996), S. 16 f., Nr. 4 (1998), S. 41 f. und Nr. 5 (1999), S. 19 ff. (letzterer ab Mitte Juli 2000 erhältlich).

- Kanton Basel-Landschaft, Aufbau des Geographischen Informationssystems (GIS) für die Verwaltung und die Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft, Vorlage 2000-91 vom 18. April 2000, <<http://www.bl.ch/docs/parl-1k/vorlagen/2000/v091/2000-091-inh.htm>> (besichtigt 21.06.2000).

- Bericht des 'Information and Privacy Commissioner Ontario/Canada' zu 'GIS and Privacy' vom April 1997, <http://www.ipc.on.ca/eng/lish/educate/sum_pap/papers/gis.htm> (besichtigt 21.06.2000).



5. Praxisbericht aus einem kantonalen GIS-Zentrum

Referat von **Martin Schlatter**, Leiter Abteilung GIS-Zentrum, Baudirektion des Kantons Zürich, Amt für Raumordnung und Vermessung

1. GIS-Zentrum des Kantons Zürich

Das GIS-Zentrum im Kanton Zürich ist Koordinations- und Beratungsstelle sowie Technologiezentrum des Geographischen Informationssystem (GIS-ZH), welches seit 1992 existiert und an welchem zahlreiche kantonale Fachstellen angeschlossen sind. Die raumbezogenen Daten aus diesem Projekt werden im Folgenden **Geodaten** genannt. Ziel des GIS-ZH ist die koordinierte und effiziente Bewirtschaftung von Geodaten, welche aus Kostengründen fachübergreifend mehrfach genutzt werden.

Seit 1998 ist das GIS-Zentrum auch für den Aufbau und den Betrieb des Projektes "Gebäudedaten für Kanton und Gemeinden (GeKaGe)" verantwortlich. Im Vordergrund dieses Projektes steht die koordinierte und effiziente Bewirtschaftung von Gebäudedaten. Diese bestehen aus Attributdaten zu Gebäuden (z.B. Gebäudenummern und -adressen) und enthalten Punktkoordinaten. Obwohl sie damit auch einen Raumbezug haben, sprechen wir hier von **Gebäudedaten** und nicht von Geodaten. Das GeKaGe führt ebenfalls die Eigentümer von Gebäuden, also Personendaten im engeren Sinne. Ziel ist, dass in der öffentlichen Verwaltung für jedes Datenobjekt im Bereich Gebäude ein Datenherr zuständig ist, welcher Daten richtig erfasst und nachführt und diese über ein Datentransportsystem via GeKaGe an berechnete Empfängersysteme elektronisch übermittelt. GeKaGe erfasst selbst keine Daten, sondern tritt als Datendrehscheibe auf. Nur so ist es überhaupt mit vertretbarem Aufwand möglich, der Forderung des Datenschutzes nachzukommen, wonach Personendaten richtig sein müssen. Auch herrschen bei einem solchem System transparente und kontrollierbare Datenflüsse.

Das GIS-ZH und das GeKaGe sind zwei unabhängige Projekte. Geodaten werden in einem GIS-System verwaltet, Gebäudedaten dagegen in einer relationalen, kommerziellen Datenbank. Geo- und Gebäudedaten sind technisch nicht miteinander verknüpft. Es ist aber möglich, Gebäudedaten mit Geodaten zu **verknüpfen**, sofern dies **gesetzlich** zulässig ist.

2. GIS-Verordnung

In der Aufbauphase des GIS-ZH war nicht davon auszugehen, dass Geodaten den Charakter von Personendaten im Sinne des Datenschutzgesetzes haben könnten. Daher wurden im **GIS-Reglement**, das 1994 vom Regierungsrat erlassen wurde, keine datenschutzrechtlichen Aspekte behandelt. Im Jahre 1996 wurde die Planung des Verkaufs von Geodaten dem Datenschutzbeauftragten vorgelegt. Die Betreiber des GIS mussten damals zur Kenntnis nehmen, dass mit Ausnahme des Libelleninventares **praktisch alle Geodaten wegen der Verknüpfungsmöglichkeit mit dem Eigentümer von Grundstücken den Charakter von Personendaten haben**. Der Datenschutzbeauftragte des Kantons Zürich verlangte, das GIS-Reglement in eine **GIS-Verordnung** umzuwandeln, ähnlich der GIS-Verordnung des Kantons Luzern. Diese basiert gerade auf unserem ehemaligen GIS-Reglement und diente nun wiederum als Vorlage für die neue GIS-Verordnung im Kanton Zürich. In dieser wurden zusätzliche Datenschutzaspekte geregelt, insbesondere sind in einem Anhang der Verordnung alle Geodatenätze aufgeführt, welche im Hinblick auf den Datenschutz



abgegeben werden dürfen. Der Regierungsrat hat 1998 diese Verordnung als **materielles Gesetz beschlossen**, obwohl der Datenschutzbeauftragte klar die Ansicht vertritt, dass die Regelungen in einem **formellen Gesetz** getroffen werden müssten, also von der Legislative zu beschliessen gewesen wären.

Mit Schaffung dieser GIS-Verordnung gibt das GIS-Zentrum **offline** nur diejenigen Geodaten ab, bei welchen mit der GIS-Verordnung eine rechtliche Grundlage besteht (in bereichsspezifischen Gesetzen ist die Abgabe von GIS-Daten meist nicht behandelt, da auch hier davon ausgegangen wurde, dass Geodaten keine Personendaten sind). Der Empfänger muss dabei einen Datenabgabevertrag unterzeichnen, in welchem ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass alle Geodaten den Charakter von Personendaten haben und dass der Empfänger für die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen verantwortlich ist. Bei Nichteinhaltung des Vertrages kann eine Konventionalstrafe von mind. Fr. 20'000 verhängt werden.

Auch beim **Online-Zugriff** von Geodaten ist die GIS-Verordnung massgebend. Letztes Jahr begutachtete der Datenschutzbeauftragte die Publikation von Übersichtsplänen mit Haltestellen des öffentlichen Verkehrs auf dem Internet. Daraus ergab sich, dass für die separate Publikation des Übersichtsplanes und der Haltestellen die gesetzlichen Grundlagen ausreichend sind, dass jedoch die gesetzlichen Grundlagen für die kombinierte Publikation geprüft werden müsse, da der Übersichtsplan durch die Kombination mit Haltestellen eine **neue Qualität** erhalte. Falls für jede Geodatenebene sowie auch für sämtliche **Kombinationsmöglichkeiten** gesetzliche Grundlagen notwendig sind (respektive in der Regel neu geschaffen werden müssten), übersteigt der Aufwand für den Betrieb eines GIS ein vertretbares Mass.

1998 beschloss der Regierungsrat für das Management von **Gebäudedaten** eine **Erweiterung der GIS-Verordnung**. Bei diesen Gebäude- und Eigentümerdaten handelt es sich wie bei Geodaten um nicht besonders schützenswerte Personendaten (das Grundbuch ist bekanntlich in diesem Bereich öffentlich). Die Daten sind jedoch sensibler als Geodaten, die Abgabe wurde daher restriktiver geregelt. Die GIS-Verordnung ist übrigens auf dem Internet abrufbar (www.kanton.zh.ch, Gesetze, ZH-LEX, Aktuelle Fassung, Suche nach 704.2).

In einem Gespräch zur Bereinigung von beanstandeten Unzulänglichkeiten der GIS-Verordnung wurde der Datenschutzbeauftragte ersucht, eine Mängelliste zu erstellen. Der Datenschutzbeauftragte hat dann als Antwort das Grundlagenpapier zur Bewirtschaftung raumbezogener Daten und Datenschutz verfasst, das im Internet unter www.datenschutz.ch (-> Publikationen, Grundlagenpapiere, GIS) veröffentlicht ist. Das Papier ist sehr generell gehalten. Das GIS legte die unterschiedliche Auffassungen zu diesem Papier in einer schriftlichen Stellungnahme zuhanden des Datenschutzbeauftragten und der Baudirektorin ausführlich dar.

3. Weiteres Vorgehen

Eine Strategie zur Lösung der Datenschutzproblematik muss demnächst auf höchster Ebene zwischen den betroffenen Direktionen und den zuständigen Fachstellen besprochen werden. Welches (ev. formelle) Gesetz muss geschaffen werden? Sollen Rechtsgutachten eingeholt werden? Die Auseinandersetzung mit dem Datenschutz und dem Datenschutzbeauftragten verursacht grossen Aufwand und behindert die Arbeit. Eine rasche und befriedigende Lösung ist daher sehr wichtig.



Bei der Neugestaltung des Raumplanungs- und Baugesetzes im Kanton Zürich (PBG) wird aufgrund der negativen Erfahrungen im Bereich Datenschutz und GIS dem Datenschutz besondere Beachtung geschenkt. Im Teilprojekt Technologie wird der Datenschutzbeauftragte miteinbezogen.

4. Schlussbetrachtungen

Zusammenfassend ist festzustellen, dass im Kanton Zürich die Regelung des Datenschutzes im GIS nach wie vor Probleme bereitet, obwohl der Kanton Zürich in diesem Bereich grosse Anstrengungen unternommen hat. **Bei der Schaffung der gesetzlichen Grundlagen im Bereich Datenschutz wurde der Aspekt GIS bisher nicht berücksichtigt.** Je nach Auffassung des jeweiligen Datenschutzbeauftragten wird dieser Spielraum unterschiedlich ausgenutzt (im Kanton Genf können zum Beispiel Eigentümernamen per Klick auf das Grundstück im Internet abgerufen werden – im Kanton Zürich muss bei praktisch gleichem Hintergrundplan für die Publikation des Themas Haltestellen die rechtlichen Grundlagen geprüft werden).

Die Beteiligten sind sich einig, dass hier ein **Handlungsbedarf** besteht. Die Betreiber von Geographischen Informationssystemen sollten sich in einem klaren Regelungsrahmen bewegen und auf ihre Kernaufgaben konzentrieren können, ohne sich wegen den Gesetzeslücken um juristische Auseinandersetzungen kümmern zu müssen.

Im Hinblick auf das immer wichtiger werdende Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, New Public Management und auf e-Government ist es ausschlaggebend, dass die **Datenschutzgesetzgebung so präzisiert wird, dass sämtliche Geodaten ohne direkte Personenverknüpfung nicht als Personendaten betrachtet werden**, wie es auch Prof. Weber in seiner Betrachtung darlegt (Rolf H. Weber, Rechtlicher Regelungsrahmen von raumbezogenen Daten, Publikationen aus dem Zentrum für Informations- und Kommunikationsrecht der Universität Zürich, Zürich 2000). Im Sinne einer Harmonisierung sollten wenn möglich auch **gesamtschweizerische Lösungen** angestrebt werden, da GIS-Systeme an den Kantons Grenzen nicht aufhören.



6. Protokoll der Podiumsdiskussion vom 3. Juli

Danner: *Wir haben recht komplexe und abstrakte Fragen behandelt. Ich denke, das Einleitungsreferat von Prof. Weber hat die Breite der juristischen Fragestellungen sehr eindrücklich gezeigt. Es ist ja bekanntlich immer schwierig, die Komplexität und komplexe Zusammenhänge herüberzubringen. Deshalb ist auch dieses Ferrari-Beispiel so schön, weil es so einfach ist und man da etwas hat, um sich daran zu halten. Und Sie als GIS-Anwender oder Leiter von GIS-Zentren oder vielleicht Politiker oder Juristen, die mit diesen Fragen umzugehen haben, sehnen sich vielleicht nach handfesten Antworten in all diesen Rechtsfragen, und häufig versagen dann da die Juristen, und zwar nicht, weil sie nicht fähig wären, sondern einfach weil die Sache doch recht komplex ist. Wir werden versuchen, auf diesem Podium ein paar Fragen mindestens noch weiter anzuschneiden, vielleicht zu vertiefen. Wir können vielleicht beim Ferrari beginnen. Bei der Autobahn ist das einfach. 120 km - das begreift jeder, was das heisst. Wenn aber der Datenschützer den Unterschied zwischen den gewöhnlichen Personendaten und den besonders schützenswerten Personendaten erklären muss, dann hat er vielleicht schon ein bisschen mehr Mühe. Wo sind da die fließenden Übergänge? Wo hört das eine auf und wo beginnt das andere? Herr Schlatter hat das Libelleninventar als unverdächtig gemeldet. Das würde ich überhaupt nicht unterstreichen. Wenn Sie das mit Ihrer Wohnadresse verknüpfen und der Krankenkasse geben - Sie wissen das sind Feuchtstandorte -, dann ist vielleicht bei der Zusatzversicherung das Rheumarisiko ausgeschlossen. Also man kann alles irgendwie zu Personendaten machen. Wir werden versuchen, auf solche Fragen ein bisschen einzugehen. Ich muss sagen, das Podium hier ist nicht sehr ausgeglichen. Wir haben einen Überhang von Juristen; es sind nur 3 - wenn ich richtig gezählt habe - GIS-Spezialisten und etwa 3 Juristen hier anwesend. Es hat auch ein bisschen einen Überhang von Zürich hier, wobei wir vermeiden wollen, eine innerzürcherische Diskussion zu führen. Wir sind auch nicht neutral. Jeder hat seine Interessenbindung. Ich als Gesprächsleiter bin auch nicht völlig neutral. Ich habe in Gesprächen mit Herrn Dr. Baeriswyl z.T. dezidiert andere Ansichten vertreten, aber ich denke, es geht darum, miteinander Ergebnisse zu finden. Ich schlage folgendes Vorgehen vor: Wir werden zunächst Fragen im Zusammenhang mit dem Datenschutz aufgreifen, die wir vorhin gerade angesprochen haben. Dann denke ich, was auch im Vordergrund gestanden hat, das sind die Fragen der Kommerzialisierung, wo es um die Frage Öffentlichkeit von Daten, Entgelt für Datenabgabe usw. geht, und dann werden wir versuchen, auf die Fragen die Sie gestellt haben, einzugehen; teilweise bei diesen Punkten, die wir anschneiden, den Rest möchten wir am Schluss noch dran nehmen. Wir haben auch die Absicht, das Gespräch zu öffnen, dass wir zunächst auf dem Podium diskutieren und nachher Ihnen Gelegenheit geben, noch weitere Fragen zu stellen. Für den Einstieg möchte ich gerne anknüpfen, wo Herr Schlatter aufgehört hat. Er hat vorgeschlagen, einen radikalen Strich zu machen und zu sagen, GIS-Daten sind erst Personendaten, wenn sie eben mit Personendaten verknüpft werden, und vorher nicht. Das ist ein Punkt, den Prof. Weber ganz zu Beginn als Frage oder als Anregung auch in nicht gleichem aber ähnlichem Sinne gebracht hat, dass eben erst dort, wo man die Verknüpfung herstellt, man von Personendaten sprechen könnte. Und ich möchte eigentlich den Ball zuerst Herrn Dr. Baeriswyl geben und ihn fragen, was er zu solchen Ideen meint, ob das für ihn geradezu den Abbau des Datenschutzes bedeutet oder ob er in dieser Richtung ebenfalls Lösungsmöglichkeiten sehen würde.*



Baeriswyl: Ich nehme gerne zu dieser Frage Stellung. Ich könnte jetzt auch ein Beispiel machen und sagen: 150'000 Fr. Dann sagen Sie, das sind Sachdaten. Wenn ich aber sagen würde, das ist das Jahreseinkommen von Herrn Danner, dann sieht das ganz anders aus.

Danner: *Ist es nicht!*

Baeriswyl: Ich glaube, es ist die falsche Frage: Sind Geodaten Personendaten oder eben nicht? Wir müssen lernen, von der Technik her zu denken, und die Gefahren für die Persönlichkeitsrechte kommen nicht davon, wie wir etwas definieren, sondern was die Technologie alles erlaubt. Und da müssen wir uns eben mit der Methode auseinandersetzen. Wir haben das verschiedentlich gesagt: mit den Möglichkeiten der Verknüpfung, der Kombination, wo wir alle diese Probleme der Zweckbestimmung usw. haben. Also wenn Sie einen Geo-Topf machen würden, wo Sie wirklich nur Sachdaten drin haben - aber diesen Geo-Topf gibt es eben nicht - dann wäre es wirklich unproblematisch von Seiten des Datenschutzes. Wenn wir diese Entwicklung anschauen, die eben technologisch bestimmt ist, ist Tatsache, dass immer mehr solche Töpfe miteinander verbunden werden. Im einen Topf haben Sie den Namen Danner, im andern die Fr. 150'000, Sie haben noch einen dritten und einen vierten Topf, und die Verknüpfungen sind diese Risiken, die man eben mit einem Datenschutzrecht in den Griff bekommen will. Und wenn Sie die Entwicklung anschauen: 1998 im GIS-Eintopf des Kantons Zürich hatte es noch keine Personendaten. Heute im Jahr 2000 hat es alle diese Personendaten, die ich erwähnt habe. Und Herr Schlatter hat es eindeutig gesagt: Die Verknüpfungsmöglichkeit besteht. Es wird nicht gemacht, aber sie besteht, d.h. mit andern Worten: Wir haben einen Regelungsbedarf, wann diese Verknüpfungen erlaubt sind und wann nicht. Genau dort will das Datenschutzgesetz ansetzen.

Danner: *Vielen Dank. Also Ansatz: Die Verknüpfungsmöglichkeit ist entscheidend, nicht die Frage, ob man tatsächlich verknüpft. Wir haben gesehen, dass das in der Praxis zu Schwierigkeiten führt. Der Ferrari kann nur noch mit 80 statt mit 130. Herr Prof. Weber: Können Sie vielleicht den Gedanken, den Sie am Morgen im Ansatz kurz skizziert haben, ausführen, wie Sie das plastisch sehen würden. Ich möchte dann anschliessend den GIS-Spezialisten die Frage stellen, ob sie das, was die Juristen für Vorschläge machen, für praxistauglich halten.*

Weber: Vielleicht zuerst nochmals den Bezug zum Ferrari-Fahrer. Die Tatsache, dass man mit dem Ferrari vielleicht 180 fahren kann, bedeutet ja nicht, dass man den Verkauf von Ferraris verbietet, sondern man regelt im Prinzip nur die Auswüchse. Ich glaube tatsächlich, dass man sich an diese Verkehrsregel ganz generell wird erinnern müssen. Persönlich würde ich trotz gewisser zynischer Bemerkungen im Referat Herrn Baeriswyl sicher in dem Sinne Recht geben, dass man nicht schlicht sagen kann - auch wenn es rechtlich die einfachste Lösung wäre - GIS-Daten seien keine Personendaten, weil eben je nach Ausgestaltung durchaus sensible Querbezüge hergestellt werden können. Die Frage ist tatsächlich aus diesem Grunde: Wie kann man eine praktikable Lösung finden, welche die Anliegen des Datenschutzrechts in Betracht zieht. Das bedeutet sicher einmal, dass man das gegenseitige Verhältnis zwischen Datenschutzrecht einerseits und Geodaten allgemein andererseits regeln muss. Persönlich bin ich auch nicht so glücklich, dass das auf Verordnungsstufe geschieht, weil wir Juristen an einem hohen Abstraktionsgrad solcher Eingriffsregeln traditionell hängen und es schon herrschender Lehre entspricht, dass das in einem formellen, vom Gesetzgeber erlassenen Gesetz zu geschehen hat. Aber die Probleme



sind eben nochmals komplizierter, weil sowohl der Kanton als auch der Bund sehr viele Daten für öffentlich erklärt haben und diese Daten können wir nicht mit einem Federstrich des kantonalen Gesetzgebers wieder unter das Datenschutzgesetz ziehen. Wenn also der Bund sagt, gewisse Daten sind öffentlich, ist das auch für den Kanton verbindlich, und aus diesem Grunde glaube ich, dass man - wenn man eine Regelung versucht, die leider etwas kompliziert sein dürfte - in einem solchen Fall an sich prüfen muss, wo es zu Friktionen mit dem Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung kommt, und dass man dort Abwägungskriterien definiert, welche die GIS-Stellen veranlassen müssen, noch besondere Sicherheitsmassnahmen vorzukehren, sei das unter dem Stichwort Datensicherheit, sei das unter dem Stichwort Anonymisierung. Es ist klar, dass dies Mehraufwand verursacht, aber ganz ohne diesen Mehraufwand wird man nicht auskommen.

Danner: *Vielen Dank. Ich möchte den Ball weitergeben an Herrn Schlatter und Herrn Keller: Aus der Sicht der Praktiker wäre dies eine Lösung, wenn nun einfach auf Gesetzesebene, nicht auf Verordnungsebene, das genauer definiert würde und was wären die Anforderungen an eine solche gesetzliche Regelung, die dann für die Praxis tauglich wäre?*

Schlatter: Ich würde das sehr begrüßen, dass man auf Stufe formellem Gesetz sagt, was ist GIS und was sind Personendaten, dass man einfach die rechtlichen Spielregeln kennt: Wo muss man sich bewegen? Wenn das GIS-Zentrum nicht genau sieht wo diese Spielregeln aufgeschrieben sind, dann herrscht immer diese Unsicherheit, so dass ich für möglichst hohe Gesetzgebung plädiere. Ich denke auch - da gebe ich Herrn Baeriswyl recht -, dass man das auch politisch betrachten muss. Ich denke nicht, dass Politiker einen zu strengen Datenschutz im Bereich GIS haben möchten, weil unsere Erfahrungen zeigen, je mehr man ein Korsett hat, desto mehr Aufwand gibt es bei der Umsetzung und umso mehr Fragen sind da. Also formelles Gesetz ja, und ich plädiere dafür, dass man Geodaten grundsätzlich als nicht personenbezogen betrachtet, aber die Daten, die wirklich diesen Status haben müssen, müssen deklariert werden, also im Sinne vom Prinzip der Öffentlichkeit. Es ist grundsätzlich alles erlaubt, und was verboten ist, das wird verboten.

Keller: Ich möchte mich den Ausführungen von Martin Schlatter anschliessen. Wenn ich da vielleicht ein aktuelles Schlagwort brauchen darf: Ich habe meine Kernaufgaben, und diese Auseinandersetzungen mit dem Datenschutz usw. gehört für mich nicht dazu. Was ich möchte, ist ein ganz klarer Rahmen, damit wir unsere Aufgaben erledigen können, soweit das von der Sache her nötig ist.

Danner: *Vielen Dank. Ein klares Plädoyer. Wieder der Ferrari-Fahrer, der will nicht den Motor umbauen, sondern so fahren, wie es eben zulässig ist. Wir können die Frage vielleicht weitergeben an Herrn Ulmi, der für den Kanton Luzern gerade daran ist, ein Gesetz zu machen. Ich möchte noch eine Vorbemerkung machen. Ich war ein bisschen enttäuscht von Ihrem Entwurf, Herr Ulmi. Sie haben nämlich einen Satz von unserer GIS-Verordnung abgeschrieben, für den ich recht stark kritisiert wurde. So sinngemäss heisst der: Das Datenschutzgesetz ist einzuhalten. Einen solchen Satz sollte man nicht in ein Gesetz schreiben. Es versteht sich von selbst. Ich habe die Sache jetzt ein bisschen vereinfacht, aber können Sie sich vorstellen, Herr Ulmi, diese Problematik, die wir angeschnitten haben, gesetzgeberisch umzusetzen?*

Ulmi: Ich danke für diese Blumen, aber möchte zurückgeben, dass Sie falsche Hoffnungen in ein solches Gesetz setzen. Ich denke, auf Gesetzesstufe ist ein grosser Abstraktionsgrad nötig, und es wird nicht direkt anwendbar sein für den einzelnen GIS-



Stellenleiter. Ich habe dann auch gesagt, man wird vielleicht Eckpfeiler auf Gesetzesstufe setzen und diese in einer Verordnung präzisieren. Vermutlich ist dann auf Weisungsstufe mit Fallgruppen zu arbeiten. Zwar würde ich für diese Lösung plädieren, weil die Verknüpfungen ja heute noch nicht bekannt sind. Man kann dieses Korsett heute noch nicht schnüren, weil die Entwicklung noch nicht bekannt ist. Sie wurden gefragt: Was kehren Sie vor? Sie müssen versuchen zu gruppieren in sensiblere und wenig sensible Daten. Es wäre aber nicht sinnvoll, dies auf Gesetzesstufe in ein Korsett zu bringen, weil sich das ständig verändert. Da machen sich die Praktiker wahrscheinlich eine falsche Vorstellung, wenn man zu eng ausformuliert. Der Gesetzesentwurf ist sicher verbesserungswürdig.

Danner: *Ich könnte mir einen Lösungsweg vorstellen, z.B. indem man im Gesetz die groben Züge regelt und sagt, dass der Regierungsrat oder welches Gremium als zuständig erklärt werden kann durch Verordnung definiert, welche Datenebenen wem in welcher Form und wie abgegeben werden dürfen. Das wäre juristisch der Mechanismus einer sog. Gesetzesdelegation, indem der Gesetzgeber die Exekutive ermächtigt, weitere detaillierte Vorschriften zu machen, die auf der Stufe des formellen Gesetzes eben zu komplex wären, um sie in den Griff zu kriegen. Ich persönlich könnte mir so etwas zumindest für die nicht besonders schützenswerten Personendaten vorstellen. Frage an Herrn Baeriswyl: Was würden Sie (Ihre Aufgabe ist nicht, Lösungen zu verhindern oder die GIS-Spezialisten zu schikanieren, sondern Ihr Anliegen ist der Schutz der Persönlichkeit) für Lösungen sehen in dieser Problematik?*

Baeriswyl: Es ist schon mehrfach gesagt worden, dass ich immer gesagt habe, es brauche ein formelles Gesetz, weil es hier um einen Grundrechtseingriff geht. Ich bin eigentlich auch froh, dass offensichtlich Konsens darüber besteht, dass das Datenschutzgesetz anwendbar ist, weil in der bisherigen Diskussion immer ein Hin und Her war, ob es anwendbar sei oder nicht. Ich glaube, was in einem solchen Gesetz - ich bin der Auffassung, es muss mehr als ein Delegationsgesetz sein - eben genau definiert werden muss, sind Fragen, wie Prof. Weber sie vorhin aufgebracht hat, wie: Was bedeutet Öffentlichkeit von bestimmten Daten? Bedeutet dies, dass diese beliebig miteinander kombiniert werden können oder mit was können sie kombiniert werden? Solche Fragen sind zu lösen bzw. auch Fragen, dass man versucht, eine Abstufung zu finden wie offensichtlich in Luzern mit dem Intensitätsgrad, mit welchen Gefahren und Risiken eine bestimmte Datenverknüpfung verbunden sein kann. Da wäre es die Aufgabe des Gesetzgebers, hier klare Schranken zu setzen. Ich möchte noch ein Beispiel nehmen aus dem Kanton Zürich, um Ihnen zu zeigen, dass das Ganze doch seine Sensibilität hat, und zwar auch für Politikerinnen und Politiker. Vor rund 1 ½ Jahren wollte der Kanton Zürich den Altlastenverdachtsflächenkataster publizieren. Das hat Sturmfläufe bei den Hauseigentümern ausgelöst, weil wenn man sieht, welches Grundstück mit welchen Altlasten belastet ist, dies etwas über den Wert des Grundstückes aussagt und eben auch über die Kreditwürdigkeit dieser Personen. Ich kann Ihnen sagen, die Politikerinnen und Politiker sind immer an ihrer Wiederwahl interessiert, und darum sind sie auch an solchen sensiblen Datenbearbeitungen interessiert. Da gab es mehrere Gespräche zwischen Baudirektion und Hauseigentümerverband usw.; da kann man wirklich nicht mehr davon sprechen, es gebe keine sensiblen Daten. Sie sehen, bereits solche Daten sind sensibel, und da braucht es eben einen demokratischen Prozess. Das sollen unsere Parlamentarier aushandeln, ob es sensibel ist, den Altlastenkataster zu veröffentlichen oder nicht. Da braucht es eine gesellschaftliche Diskussion; als Fachleute können wir diese



Diskussion nicht vorweg nehmen, sondern der demokratische Prozess muss sagen, was der Inhalt der Datenbearbeitungen sein soll.

Danner: *Vielen Dank. Das Ergebnis war also, dass dieser Altlastenkataster nicht im Katalog der öffentlichen Daten figuriert, was nicht ganz unproblematisch ist, weil diese Daten ja vorhanden sind und hier auch gewisse öffentliche Aufgaben bestehen usw. Das ist in der Tat ein Kompromiss, der so im Prinzip in den Büros der Verwaltung entschieden wurde, der aber vielleicht im Ergebnis nicht einmal unbedingt juristisch absolut einwandfrei ist. Aber es ist ein sehr gutes Beispiel, wo wir sehen, dass auch völlig personenfremde Daten sensibel sein können, nicht im Sinne von sensiblen Personendaten, aber von Daten, die finanziell von Bedeutung sind. Wenn wir beim Finanziellen sind, da glaube ich ist doch die Frage der Kommerzialisierung, die ja mit dem Datenschutz und dem Persönlichkeitsschutz in engem Zusammenhang steht, auch noch wichtig. Zu diesem Punkt würde ich gerne das Wort noch Herrn Grawehr geben. Er wurde vorgestellt als Vertreter der Staatskanzlei Kanton Aargau. Er hat so engagiert für die Gratisabgabe von Daten plädiert. Da habe ich ihn gefragt, was er heute mache. Er ist also bei der IBM. Da habe ich gedacht "aha, natürlich". Das ist ein persönliches Datum, das wichtig ist, um den Background zu haben. Ich denke, die ganze Persönlichkeitsschutzproblematik wird ja beim Verkauf, bei der Kommerzialisierung von Daten noch ein bisschen aktueller, als wenn das nur ein kantons- oder gemeindeinterner Datenaustausch ist. Herr Grawehr - aus Sicht der Privatwirtschaft: Wie sehen Sie das, was können Sie beitragen zu einem Datenschutz, der eben dazu führt, dass man von Staatsseite her nicht allzu schlimme und restriktive Vorschriften machen muss, über die dann wieder alle schimpfen? Können Sie sich einen verantwortlichen Umfang mit Daten, die Sie vom Staat kriegen, auf Seiten eines solchen Anbieters von Geodaten vorstellen?*

Grawehr: Ich muss jetzt meine Rolle komplett wechseln, weil ich hier als Öffentlichrechtler eingelandet wurde und jetzt aus der Sicht der Privatwirtschaft Stellung nehmen soll. Ich glaube, da ist natürlich auch die Privatwirtschaft gefordert. Je mehr man feststellt, dass mit Daten, die der Staat an die Privatwirtschaft abgegeben hat, Unfug betrieben wird, umso lauter wird der Ruf nach gesetzlichen Regelungen bzw. Schranken, die eine solche Abgabe verunmöglichen oder zumindest stark begrenzen sollen. In der ganzen Diskussion über Datenschutz scheint mir, dass man die Daten noch einigermaßen kontrollieren kann, solange sie innerhalb des Staates sind, darum scheint das Prinzip zu gelten: Deckel drauf, damit sie ja nie rausgehen können. Aber irgendwo sollte man auch an die Verantwortung der Privatwirtschaft appellieren und sagen, Daten dürfen abgegeben werden, wobei sich auch die Privatwirtschaft an die Datenschutzgrundsätze halten muss, so wie sie sich an andere Regeln zu halten hat, und bei Missbräuchen wären dann entsprechende Sanktionen vorzusehen. Im Wettbewerbsrecht - Kartellkommission usw. - wird auch dafür gesorgt, dass gewisse Rahmenbedingungen hoffentlich eingehalten werden. Ähnlich müsst es eigentlich auch im Bereich des Datenschutzes möglich sein. Ich glaube, die Lösung kann nicht sein, dass der Staat seine sämtlichen Daten unter Verschluss hält, sondern es muss eine Regelung sein, die die Privatwirtschaft mit in die Verantwortung zieht, und grossmehrheitlich würde dies auch beachtet werden. Ich gehe nicht davon aus, dass die Privatwirtschaft grundsätzlich danach trachtet, jedes Gesetz immer zu umgehen und nicht einzuhalten. Schwarze Schafe gibt es immer.

Danner: *Ich möchte jetzt zu diesem Themenkreis Sie fragen, ob noch Fragen sind von Ihrer Seite zu dem, was gesagt wurde. Dann würde ich gerne ein bisschen weiter gehen zu einem nächsten Punkt.*



Teilnehmer: Das Beispiel mit dem Altlastenkataster, welchen man privaten Interessen geopfert hat, macht mir sehr Mühe. Wenn es öffentliche Daten sind bzw. die Öffentlichkeit ein Interesse daran hat, dass gewisse Dinge vorwärts gehen und sich verändern, dann sollte man sie nicht in der Schublade verstecken, sondern öffentlich machen, damit ein gewisser Druck entsteht. Wenn die Öffentlichkeit z.B. bei der Deponie Bonfol das Ganze nicht veröffentlicht hätte, hätte die Novartis nie so schnell reagiert und etwas unternommen.

Danner: *Vielen Dank. Das wäre die Frage öffentliches Interesse an der Veröffentlichung kontra Persönlichkeitsschutz. Ich denke, Herr Baeriswyl kann dazu Stellung nehmen. Vielleicht noch eine weitere Frage.*

Teilnehmer: Die Schweiz hat eine Umweltinformations-Konvention unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert hat, die eben genau den Zugang zu Informationen für den Bürger auf ihre Fahne geschrieben hat. Ich stelle die Frage ganz allgemein ans Plenum: Glauben Sie, dass die Ratifikation einer solchen Konvention das Interesse von Privatbesitz schützen kann, und wie sind im expliziten Fall die juristischen Folgen?

Danner: *Vielen Dank. Diese hoch interessante Frage geht sehr parallel zur schon gestellten. Ich glaube, ich gebe das Wort Herrn Ulmi und dann Herrn Baeriswyl.*

Ulmi: Ich möchte Herrn Baeriswyl etwas unterstützen. Meines Wissens - ich habe die Verordnung nicht hier - ist zu unterscheiden zwischen den Altlastenverdachtsflächen und den effektiven Altlasten. Bei Verdachtsflächen müsste ich Herrn Baeriswyl unterstützen oder die Datenschutzverantwortlichen, weil hier Zurückhaltung geboten scheint. Das sind noch nicht erhärtete Daten, da setzt man u.U. falsche Informationen in die Welt. Das kann ja sein, dass in einem Einspruchsverfahren geltend gemacht wird, dass seine Fläche absolut in Ordnung ist. Man setzt ihn unter Druck und er hat Einkommenseinbussen etc. Da wäre ich sehr zurückhaltend. Das wäre für mich eine Unterscheidung im Sinne dieser Fallgruppen. Bei definitiver Festlegung einer Altlast bin ich der Meinung - wenn ich das Umweltrecht richtig im Kopf habe, dass ein Anspruch darauf besteht, dass dies veröffentlicht wird, aber ich müsste noch zuerst konkret nachschauen. Das wäre für mich eine deutliche Unterscheidung. Verdachte, Vermutungen, Gerüchte setzt man nicht einfach so in die Welt. Da bin ich ganz der Auffassung des Datenschützers. Wenn öffentlichrechtlich bestimmt ist, dass dies zu veröffentlichen ist - so wie ein Nutzungsplan - dann ist diese Konsequenz der Werteinbusse auch gerechtfertigt. Das ist dann eine Folge wie eine Auszonung auch.

Baeriswyl: Herr Schlatter hat ja einen Artikel aus dem Tagesanzeiger von mir aufgelegt. In diesem Artikel habe ich mich geoutet als Anhänger der Öffentlichkeit der Verwaltung. Sie haben jetzt das Gefühl, das sei ein Widerspruch zu meiner Funktion als Datenschutzbeauftragten. Das ist es überhaupt nicht, sondern das ist genau der Kern, worum es geht. Es geht nämlich um die Abwägung von Interessen - man kann auch grundsätzlich sagen von auf beiden Seiten berechtigten Interessen, also von öffentlichen Interessen und von privaten Interessen - und diesen Interessenkonflikt zu regeln ist die Aufgabe des Gesetzgebers. Da gibt es von mir ausgesehen nicht die Lösung, dass man von Fall zu Fall entscheidet oder dass die Verwaltung selber entscheidet, ob sie Verdachtsflächenkataster veröffentlichen will oder nicht, sondern da gibt es für mich nur den demokratisch legitimierten Prozess der Gesetzgebung. Ich glaube, das ist die Schnittstelle, wo wir auch im GIS sind, und diese Schnittstelle muss materiell geregelt werden.



Danner: *Ich möchte noch bei der Frage von vorhin anknüpfen. Diese Umweltinformations-Konvention hat die schon - Herr Baeriswyl - gesetzliche Relevanz bei uns oder könnte sie das bekommen? Ich denke, das wäre für einen guten Teil von Informationen, die wir i.d.R. als unverdächtig betrachten, eine elegante Lösung, um eben die Veröffentlichung garantieren zu können.*

Baeriswyl: *Mir ist diese Konvention im Einzelnen nicht bekannt, aber grundsätzlich kann man feststellen, dass im Bereich der Umweltinformation eigentlich das Prinzip der Öffentlichkeit der Verwaltung schon am weitesten fortgeschritten ist. Aber das muss nicht zulasten der Persönlichkeitsrechte gehen, sondern da braucht es den Interessenausgleich.*

Weber: *Zur Zeit ist diese Konvention noch nicht in Kraft. Es ist anzunehmen, dass dies im Laufe des nächsten Jahres geschehen wird. Ich möchte nochmals auf mein Votum zurückkommen, das ich eingangs hier gemacht habe. Ich würde schon Probleme bekommen, wenn der Kanton Zürich in einem GIS-Gesetz einen sehr difizilen Interessenausgleich vornähme, sozusagen zulasten einer bundesrechtlichen Öffentlichkeitsregelung. Soweit das Bundesrecht die Öffentlichkeit vorschreibt, und das gilt für Vermessungsdaten schon heute, gilt für Umweltinformationen, wird auch für die Arhuis-Konvention gelten, gilt übrigens auf individueller Basis auch für das Grundbuch, hat der Kanton schlicht keine Legiferierungskompetenz mehr. Und wenn überhaupt hier jemand einen Interessenausgleich anstreben könnte, wäre dies der Bund.*

Danner: *Vielen Dank. Neben dem Grundsatz, dass das Datenschutzgesetz einzuhalten ist, können wir auch den Grundsatz "Bundesrecht bricht kantonales Recht" in Erinnerung rufen, der ebenso fundamental ist. Ich denke, gerade im Bereich Vermessung haben wir einen sehr weit gehenden Öffentlichkeitsgrundsatz.*

Teilnehmer: *Gilt der Datenschutz auch für private Firmen?*

Danner: *Wir haben auch hier zwei Fragen, die sich mit dem Datenschutz bei privaten Anbietern befassen. Herr Baeriswyl ist der berufene Mann zur Beantwortung. Es gibt weiter eine Frage, die über das Problem der GIS-Daten hinaus geht. Es geht um die Fragen Datenschutz / Cumuluskarte. Da geht es auch um sehr persönliche Karten über die Einkaufsgewohnheiten bei Migros. Man könnte auch die EC- und die Visakarte nehmen. Es führt über das Thema hinaus; wenn Sie, Herr Baeriswyl, uns generell das Thema privater Umgang mit GIS-Daten näher bringen können.*

Baeriswyl: *Grundsätzlich gilt für die privaten Datenbearbeiter das Bundesgesetz über den Datenschutz. Da muss man feststellen, dass das Datenschutzniveau in der Schweiz im privatrechtlichen Bereich nicht das selbe ist wie im öffentlichrechtlichen Bereich. Sie haben wesentliche Merkmale, die für die Wirkung des Datenschutzgesetzes notwendig sind, im privatrechtlichen Bereich nicht. Z.B. hat ein Eidgenössischer Datenschutzbeauftragter nicht die gleichen Kompetenzen, wie wenn er die Bundesverwaltung kontrolliert, sondern es ist vielmehr auf das Individuum abgestellt, das eben dann klagen soll. Nun stellen Sie natürlich fest - Cumulus ist auch so ein Beispiel -, dass natürlich eine solche Lösung im Bereich der Geodaten für die Privaten nicht mehr angemessen ist, weil die Gefahren für die Persönlichkeitsrechte für die privaten Datenbearbeiter ebenso gross, wenn nicht sogar grösser als im öffentlichrechtlichen Bereich. Das ist etwas, das man im übrigen Europa, in der EU, bereits erkannt hat; es gibt dort eine EU-Datenschutzrichtlinie, die die einzelnen Mitgliedländer verpflichtet, ein einheitliches Datenschutzniveau zu garantieren, und zwar auf dem höheren Standard der öffentlichrechtlichen Datenbearbeitungen. Ich*



nehme an, dass es eine Frage der Zeit sein wird, bis wir auch zu dieser Erkenntnis kommen, dass wir ein gleichwertiges Datenschutzniveau brauchen im öffentlichrechtlichen wie im privatrechtlichen Bereich.

Danner: *Vielen Dank. Sind hier Anschlussfragen?*

Teilnehmer: Kennen Sie die Nr. und das Datum der EU-Richtlinie?

Weber: Richtlinie 95/46 vom 25. Oktober 1995.

Danner: *Wir haben eine Reihe von Fragen gehabt zu diesem Thema. Kann ich davon ausgehen, dass diese mit den Ausführungen von Herrn Baeriswyl beantwortet sind? Ich möchte jetzt das Thema noch etwas stärker auf die Kommerzialisierung und Abgabe von Daten richten. Neben den Datenschutzaspekten stellt sich hier vor allem die Frage nach dem Entgelt und nach der Haftung. Vielleicht aber gerade zu Beginn dieser Frage der Abgabe doch noch einmal etwas Datenschutz. Die gestellte Frage lautet: Der Staat sammelt Daten zu öffentlichen Zwecken - Stichwort Zweckbindung der Datenerhebung. Nachher verkauft der Staat die Daten. erinnert das nicht ein bisschen an Geldwäscherei? Herr Keller und Herr Schlatter: Fühlen Sie sich als Geldwäscher, wenn Sie Schätzungsdaten der Gebäudeversicherung kommerzialisieren? Machen Sie das überhaupt und wenn ja, würden Sie sich als im Graubereich der Legalität befindlich empfinden?*

Schlatter: Gemäss GIS-Verordnung können wir eigentlich nur die Adresse, Koordinate und das Gebäudevolumen bekannt geben. Bereits den Nutzungswert eines Gebäudes dürfen wir nicht an Dritte weitergeben.

Danner: *Sind denn die Gebäudevolumen nicht sehr heikel? 300'000 Gebäude im Kanton Zürich, von jedem das Volumen, verknüpft mit andern Daten?*

Schlatter: In einem gewissen Sinn ist natürlich mit der Aussage von Gebäudevolumen wahrscheinlich auch etwas ausgesagt über den Wert der Liegenschaft, also gewisse Rückschlüsse auf die Liegenschaft sind möglich.

Keller: Im Kanton Aargau waschen wir bis jetzt nicht so gründlich. Wir haben bis jetzt praktisch keine Kommerzialisierung unserer GIS-Daten, vielleicht mit Ausnahme der Bauzonen, die durch die Raumplanung verkauft wurden. Die sind wahrscheinlich nicht so heikel.

Danner: *Herr Prof. Weber: Was meinen Sie zu dieser Kommerzialisierung? Sie haben es Morgen schon etwas angetönt. Geldwäscherei ist sicher das falsche Stichwort, aber hat das etwas Anrühiges oder finden Sie das z.B. als Gebäudeeigentümer problematisch oder nicht?*

Weber: Die Verwertung von GIS-Daten halte ich zumindest prima vista nicht für anrühig. Ich muss nur sagen, die Lösung des Problems ist einmal mehr nicht so einfach, weil eben sehr viele Rahmenbedingungen einzuhalten sind. Ich habe Herrn Grawehr sorgfältig zugehört, er plädiert sozusagen für die Null-Lösung, nämlich die unentgeltliche Abgabe. Das wäre eigentlich sehr elegant. In der anschliessenden kurzen Befragung hat dann Herr Grawehr aber gesagt, eigentlich müsse man die effektiven Kosten doch in Rechnung stellen, womit wir wieder in diesen Mischbereich hineinkommen und der Vorteil der Null-Lösung, nämlich kein Administrativaufwand, z.T. wieder wegfällt, weil man sich überlegen muss, was die effektiven Kosten sind, die man tatsächlich in Rechnung stellen will. Aus diesem Grunde bin ich an sich der Meinung, dass nichts gegen eine vernünftige Kommerzialisierung spricht. Ich möchte



das noch etwas weiter fassen und zum Überlegen geben: Was geschieht, wenn man Fotokopien des Telefonbuches herstellt und Fotokopien amtlicher Vermessungsdaten und dies (sofern zulässig) selber zusammenfügt? Da laufen doch Kosten auf. Und wenn der Staat im Prinzip private Unternehmen von diesen Kosten entlastet, soll er durchaus die Möglichkeit haben, einen Teil dieser privaten Einsparungen abzuschöpfen. Aus diesem Grunde nochmals: Im Rahmen der wettbewerbsrechtlichen Rahmenbedingungen sehe ich keinen Grund, weshalb der Staat nicht auch kostenpflichtig diese GIS-Daten abgeben könnte.

Danner: *Vielen Dank. Ich denke, das ist eine Frage, die sich nicht nur bei den GIS-Daten stellt, sondern generell bei Daten, die der Staat abgibt. Sehr intensiv wurde die Frage im Zusammenhang mit der Vermessung diskutiert, aber auch im Zusammenhang mit der Abgabe von statistischen Daten. Ich habe gesehen, dass unter den Teilnehmern der Chef des Statistischen Amtes des Kantons Zürich ist: Herr Kissling. Nicht mehr anwesend. Er hätte uns sicher zu diesem Punkt, zur Preisgestaltung bei der Datenabgabe, noch sehr interessante Ausführungen machen können. Es gibt weltweit sehr unterschiedliche Denksätze. Wir haben z.B. im Kanton Zürich ursprünglich im Reglement den normalen Gebühregrundsatz der Kostendeckung und der Äquivalenz drin gehabt - man soll soviel verlangen, wie die Daten gekostet haben - und stellten sehr schnell fest, dass das gar nicht geht, weil die Sache dann viel zu teuer würde. Ähnlich ist das m.W. auch gegangen in der Vermessung. Ich weiss nicht, ob hier vielleicht noch Leute sind, die zu dieser Preisgestaltung bei der Datenabgabe noch nähere Informationen geben könnten: Herrn Oprecht, Chef des Vermessungsamtes der Stadt Zürich. Ich kann mich nur erinnern, dass Sie zu Beginn horrend Preise hatten und diese dann etwas gesenkt haben. Können Sie vielleicht etwas zur Preisgestaltung ausführen?*

Oprecht: Von der Stadtverwaltung nach aussen haben wir die horrenden Preise immer noch, aber nach innen in die Verwaltung haben wir sie gesenkt. Vielleicht haben wir da eine Unkorrektheit begangen, da wir jetzt die Genossen - wenn ich das Wort brauchen darf - verschieden behandeln.

Danner: *Vielen Dank. Frage an die GIS-Verantwortlichen: Rentiert sich die Sache überhaupt schon oder ist die Datenabgabe an Dritte ein Verlustgeschäft?*

Schlatter: Herr Hösli und ich hatten eine Diskussion über den Preis von Zonengrenzen. Er hat gesagt, im Kanton Luzern kostet dies ca. Fr. 10'000. Im Kanton Zürich kostet dies keine Fr. 1'000. Als wir weiter diskutiert haben, hat er gesagt, dass das Parzellennetz im Kanton Luzern auch etwa Fr. 10'000 kostet, und ich musste eingestehen, dass das Parzellennetz im Kanton Zürich nach heutiger Verordnung etwa 1 Mio. Fr. kosten würde. Ich kann grundsätzlich sagen, dass wir im Bereich GIS und Vermessung, die immer näher kommen, eine sehr grosse Preisdifferenz haben, dass man gewisse Geodaten über das ganze Kantonsgebiet vielleicht für Fr. 500 abgibt, weil der Kanton diese Daten besitzt und möglichst preisgünstig abgeben will, also nicht kostendeckend, sondern quasi als Schutzgebühr. Die selben Daten in der amtlichen Vermessung mit einer höheren Qualität sind dann so teuer, dass man diese Daten nicht über einen Kanton kaufen kann. Ich denke, da sollte man in der ganzen Schweiz - Aufgabe der SIK-GIS - eine Harmonisierung vornehmen, dass in jedem Kanton etwa das selbe Preisgefüge herrscht und dass es auch möglich ist, GIS-Daten für Planung Umwelt auch grossräumig zu beziehen. Das ist heute in der amtlichen Vermessung nicht möglich.

Danner: *Vielen Dank. Möchten Sie ergänzen, Herr Keller?*



Keller: Wir sind im Augenblick auch an den Überlegungen zur Kommerzialisierung und haben in diesem Zusammenhang den Kanton Genf besucht. Dort sind auch interessante Überlegungen zu Tage getreten. Die Frage ist z.B. für den Kanton Aargau: Wie gross ist schlussendlich der Markt noch und lohnt sich dieser Riesenaufwand - Preisgestaltung usw. -, wenn man am Schluss sieht, dass praktisch nur die öffentliche Hand an den Daten Interesse hat und was nachher noch bleibt vernachlässigbar ist.

Danner: *Ich möchte Herrn Grawehr die Frage stellen, ob er aus Sicht der Privatwirtschaft noch andere Möglichkeiten sieht.*

Grawehr: Vorweg noch eine Bemerkung an Prof. Weber. Meine Aussage zum Entgelt war: Es kann eine sog. Kanzleigebühr erhoben werden, die Arbeit, die getan werden muss, um den Datensatz zu kopieren oder auf Papier zu drucken - diesen Aufwand kann man verrechnen. Mit der modernen Technik ist es ja so, dass diese Kosten mehr und mehr gegen Null tendieren. Man lädt diese Daten auf einen Internetserver, dort können sie abgerufen werden. In dem Sinne wären diese Kosten vernachlässigbar. Zur Kommerzialisierung: Was mich erstaunt, ist die Aussage, dass der gleiche Datensatz in einem Kanton Fr. 10'000, im andern 1 Mio. Fr. kostet - da stellt sich für mich die Frage, ob es überhaupt einen Marktpreis gibt dafür. Da besteht keine Konkurrenz, sondern ein Monopol, da kann verlangt werden, was man will. Es besteht eine erhebliche Missbrauchsgefahr. Da sind wir bei der Null-Lösung auf der sicheren Seite. Wenn man hingegen eine wenn auch begrenzte Gebühr verlangt, kommen wir wieder zum Problem, dass das gleiche Produkt auch ein Privater anbieten könnte. Aber weil der Staat dies so billig an den Mann bringt, hat der Private keine Chancen, also begrenzen wir die Wirtschaftsfreiheit. Wir lassen den Privaten gar keine Möglichkeit, in diesem Bereich tätig zu werden, weil der Staat subventioniert und die Daten ganz billig abgibt. Ich bin der Ansicht, die Daten, die der Staat sowieso besitzt, weil er eben damit öffentliche Aufgaben erfüllen muss, soll er gratis zur Verfügung stellen. Der Rest ist Sache der Privatwirtschaft.

Danner: *Vielen Dank. Sind hier Anschlussfragen zu diesem Thema Abgabe und Preisgestaltung?*

Teilnehmer: Eine Bemerkung zur Preisgestaltung bei der amtlichen Vermessung. Das Ganze wurde ja aufgerollt mit der Reform der amtlichen Vermessung. Da kamen 1987 die politischen und technischen Berichte heraus. Etwa gleichzeitig kam das Modell Buschor heraus, worin stand, dass diese Investitionen zurückkommen sollen. Ursprünglich hatte man die Idee, dass 50% der Investitionen zurückkommen sollten. Wie wir auch im Kanton Baselland erfahren haben, ist dies nicht möglich. Aber aus dieser Begründung des Rückflusses heraus erklären sich die hohen Preise, die verlangt werden. Das Ganze ist ein Prozess, dass man von diesem hohen Ross etwas herunter kommt.

Danner: *Vielen Dank noch für diesen Hinweis. Das ist in der Tat eigentlich in der Diskussion der Ausgangspunkt gewesen - dieser Bericht Buschor bezüglich amtliche Vermessung. Ich kann einfach noch erwähnen, dass wir auch im Kanton Zürich bei der ersten Ausgestaltung des GIS-Reglements an diesem Gedanken orientiert haben, dass sehr viel zurückfliessen müsste, und wir haben rasch gesehen, dass das nicht funktioniert. Und wir haben dann in die Verordnung eben den Begriff des marktgerechten Preises hineingenommen, der stärker in Richtung eines privatwirtschaftlichen Handelns geht. Ich kann also sagen, Herr Buschor war damals bereits in der Regierung, und das ist problemlos durchgegangen. Ich denke, Herr Buschor hat das auch zur Kenntnis genommen, und im Gegenteil propagiert er das ja*



sehr ausgeprägt im Rahmen seiner New Public Management-Lehre. Ich denke, das hat sich doch breit herum gesprochen.

Teilnehmer: Es war mehrmals von der Gleichbehandlung die Rede. Wir stellen fest, dass die Kundschaft sehr unterschiedliche Preise zu zahlen bereit ist, je nach Intensität der Nutzung. Kann man auf gesetzlichem Verordnungswege unterschiedliche Gebühren, Abgaben festlegen je nach Intensität?

Danner: *Diese Frage gebe ich gerne an Prof. Weber weiter und vielleicht noch ergänzen: Kann man für den Staat die wettbewerbsrechtlichen Regeln übernehmen, die für marktmächtige Unternehmen gelten, oder funktioniert das anders?*

Weber: Ich gebe gerne eine kurze Antwort. Herr Grawehr hat sich heute Morgen zu dieser Frage auch schon geäußert. Wenn der Staat GIS-Daten kommerzialisiert, tritt er als Privatrechtssubjekt auf und untersteht dem Kartellgesetz. Damit muss er die Rahmenbedingungen des Kartellgesetzes einhalten, sprich jetzt im konkreten Fall, er darf seine marktmächtige Stellung nicht missbräuchlich ausüben. Im Kartellgesetz gibt es im Artikel 7 eine ganze Liste von Verhaltensweisen, die gemäss Überlegung des Gesetzgebers missbräuchlich sind; da müsste man im Einzelfall prüfen, ob eine unterschiedliche Preisgestaltung tatsächlich einen Missbrauch darstellt. Eine absolute oder generelle Antwort ist hier nicht möglich. Ich glaube aber nicht, dass man abstellen kann auf die Intensität der Nutzung, gerade nicht im Technologie-Bereich, in dem alles beliebig oft und gut kopiert werden kann. Es scheint mir ein Ding der Unmöglichkeit zu sein festzustellen, ob jemand die übernommenen, gekauften oder wie auch immer lizenzierten Daten dreimal oder siebenmal benötigt. Aber man kann sich schon vorstellen, dass unterschiedliche Gebührenansätze gewählt werden, wenn beispielsweise der Verknüpfungsgrad von Daten unterschiedlich gross ist oder - um in den Beispielen von Herrn Baeriswyl zu bleiben - wenn eben eine Dreierverknüpfung vorhanden ist, weil es sich dann um ein Produkt mit grösserer Wertschöpfung handelt, als bei einer Zweierverknüpfung. Hier wären unterschiedliche Tarife an sich noch möglich. Sehr schwierig wird es bei der Abgabe von Daten verwaltungsintern, vielleicht auch an einen andern Kanton; auch insoweit gilt an sich der Gleichbehandlungsgrundsatz, und wenn die Stadt Zürich offenbar verwaltungsintern billiger abgibt als verwaltungsextern, müsste man vielleicht genauer prüfen, sofern es einen Anwalt oder eine Anwältin im Publikum hat, ob das wirklich noch in Übereinstimmung steht mit dem Kartellgesetz. Ich werde kein Gutachten erstatten zu dieser Frage, ich bin vorbefangen. So völlig klar ist es zumindest nicht, jedenfalls dann nicht, wenn die Amtsstelle, welche die Daten erhält, diese Daten möglicherweise auch wieder benutzt, um sie kommerziell zu verwerten. Dann würde diese Amtsstelle einen Wettbewerbsvorsprung haben gegenüber den Privaten, welche die Daten teurer kaufen müssen. Aber das ist an sich ein offenes Debattierfeld.

Danner: *Vielen Dank. Ich möchte noch beim Thema Datenverkauf / Kommerzialisierung einen Schritt weiter gehen zu der Frage, die sich dann allenfalls postvestum stellen kann - die Frage nach der Haftung. Aus dem Publikum wurde die Frage gestellt: Wenn z.B. ein Ingenieurbüro im Auftrag der Gemeinde oder eines Werkes Werkpläne erstellt, wer haftet für allfällige Fehler? Da können u.U. massive Schäden entstehen. Denken wir an Bauarbeiten, die aufgrund eines falschen Planes Leitungen beschädigen usw. Ich möchte diese Frage auch Herrn Prof. Weber stellen.*

Weber: Die Frage hat gelautet: Wer haftet, wenn im Plan eine Leitung falsch eingezeichnet ist? Ich nehme an, die dahinter liegende Frage war: Was passiert, wenn diese falsche Einzeichnung der Leitung im Plan auf falschen GIS-Daten basiert? Hier



müsste man unterscheiden, wer Opfer ist, und wenn es ein Privater oder ein gemeindeeigener Regiebetrieb ist, dann wird man sich vorerst einmal an das Ingenieurunternehmen wenden, denn dieses hat durch den falschen Plan den Schaden primär verursacht. Ein Dritter wird also m.a.W. nicht direkt gegen die GIS-Stelle vorgehen, sondern wird in aller Regel prüfen, wer für die Planerstellung verantwortlich ist, und das Ingenieurunternehmen wird sich dann im Prozess gegebenenfalls auf höhere Gewalt berufen und sagen, es liege ein Dritteinfluss vor, da falsche Daten erhalten wurden, oder aber wenn das Ingenieurunternehmen gut beraten ist, wird man dann der zuständigen GIS-Stelle bzw. der Verwaltung oder dem Staat den Streit verkünden, wie sich das prozessual nennt, und man wird die Verwaltung des entsprechenden Kantons bitten, im Prozess teilzunehmen mit dem Hinweis darauf, dass - wenn man im Prozess verlieren würde - man daran denke, Rückgriff auf den Staat zu nehmen, der über die GIS-Stelle die falschen Daten geliefert hat. Wenn das Gemeinde- oder Kantonsunternehmen selber betroffen ist, welches die falschen GIS-Daten geliefert hat, dann würde wahrscheinlich schon in der ersten Phase der Verantwortlichkeit der Aspekt des Selbstverschuldens in den Vordergrund treten und damit wohl der Kausalzusammenhang unterbrochen sein.

Danner: *Vielen Dank. Vielleicht noch die Frage an Herrn Ulmi: Besteht in einem kantonalen GIS-Gesetz ein Bedarf, die Haftungsfrage zu regeln, oder kann man das weglassen mit Verweis auf die allgemeinen haftungsrechtlichen Bestimmungen öffentlich- oder privatrechtlich?*

Ulmi: Es besteht kein Regelungsbedarf auf kantonaler Ebene. Wenn wir uns im öffentlichrechtlichen Bereich befinden, haben wir ein Haftungsgesetz des Kantons, und wenn wir uns im Privatrecht befinden, haben wir die privatrechtlichen Regeln, also vertragsrechtliche Haftung nach OR 97, allenfalls irgendeine kausale Haftung z.B. aus Geschäftsherrenhaftung oder eine Verschuldenshaftung nach OR 41. Da wären wir als Kanton auch gar nicht legitimiert, eine Regelung zu treffen in diesem Bereich. Wenn die GIS-Stelle privatrechtlich auftritt, kommen die Regeln des OR zur Anwendung. Es besteht kein Bedarf, wenn der Kanton selber über irgendein Haftungsgesetz verfügt.

Danner: *Vielen Dank. Dies ist eine Meinung, die sich auch mit der Auffassung bei uns im Kanton Zürich mehr oder weniger deckt. Ich denke, die Haftungsfrage kann man rechtlich relativ gut in den Griff bekommen. Sie können ja auch bei der Datenabgabe definieren, welche Qualität von Daten Sie liefern. Ich denke, hier ist die Vertragsgestaltung wesentlich. Wenn Sie Daten abgeben, definieren Sie vertraglich genau, welche Qualität, welchen Nachführungsstand usw. diese Daten haben, und im Übrigen dann die Haftung wegbedingen. Das kann man mit Ausnahme von Grobfahrlässigkeit und Vorsatz. Etwas problematischer ist hier natürlich auch wieder der Datenschutzaspekt. Wenn Sie an Dritte falsche Daten liefern, die die Qualität von Personendaten haben, dann können Sie nicht einfach die Haftung wegbedingen, sondern dann ist eben der Tatbestand einer Persönlichkeitsverletzung gegeben, der je nach Art der Daten mehr oder weniger gravierend sein kann. Also hier muss ich zurückblenden auf die Problematik, die wir zu Beginn der Diskussion angeschnitten haben. Die Zeit ist leider bereits um. Ich möchte noch auf die Fragen eingehen, die wir jetzt noch nicht behandelt haben und die aus dem Publikum gestellt wurden.*

Teilnehmer: Welche Unterschiede bestehen, ob es sich um analoge oder GIS-Daten handelt, z.B. bei der Weitergabe an Dritte?

Danner: *Es handelt sich um die Frage, ob es ein Unterschied ist, ob es sich um digitale Daten handelt oder um solche auf Papier - analoge Daten. Wir haben bei Herrn*



Baeriswyl gesehen, dass er hier einen Unterschied macht. Ich stelle die Frage vielleicht den GIS-Verantwortlichen. Wie sieht das in der Praxis aus? Kann man heute nicht sagen, dass der Unterschied analog / digital nicht mehr relevant sei, weil ja ohnehin via Scanning usw. das alles in digitale Daten gewandelt werden kann oder ist das noch nicht so weit?

Schlatter: Wenn wir strukturierte Daten mit Attributdaten haben, dann sind die digitalen Daten viel wertvoller als Plots, weil bei Plots die Grafik mit Scanning und automatischer Vektorisierung wieder herausgeholt werden kann, aber die Attributdaten nicht. Ich denke schon, dass es einen Unterschied gibt.

Danner: *Der auch rechtlich beachtet werden müsste, heisst das?*

Schlatter: Wir beschäftigen uns nur mit digitalen Daten, die Pläne sind abgeleitete Produkte, die behandeln wir nicht speziell.

Danner: *Kann ich in Ihrem Namen, Herr Baeriswyl sagen, dass Sie in den digitalen Daten ein erheblich grösseres Gefährdungspotential sehen als in analogen Daten? Habe ich Sie da richtig verstanden?*

Baeriswyl: Das ist eine grundsätzliche Frage. Das ist natürlich so, weil digitale Daten sich ohne weiteres verknüpfen und kopieren lassen usw. Da sind viel höhere Risiken für die Persönlichkeitsrechte damit verbunden.

Danner: *Vielen Dank. Eine weitere Frage: Wie lässt sich der Druck nach einer effizienteren Verwaltungsführung mit der unentgeltlichen Abgabe von GIS-Daten vereinbaren? Diese Frage haben wir behandelt. Wir haben auch gesehen, dass man hier durchaus differenzieren kann und dass es letztlich eine Frage des politischen Entscheides und des Marktes ist, wie sich die Preise gestalten werden.*

Teilnehmer: Sind Filme von öffentlichen Strassenzügen mit Georeferenz in der Schweiz als personenbezogene Daten zu betrachten?

Danner: *Wenn ich selbst antworten darf: Ich würde sagen, das ist so. Sobald Sie das mit dem Grundeigentum verschneiden können: Wir haben sehr gute Grundbuchpläne, die sehr weit digital vorhanden sind. In verschiedenen Kantonen ist man daran, das Eigentümerregister des Grundbuchamtes mit den raumbezogenen Plänen zu verknüpfen; dann hat man schnell einen Personenbezug. Das ist die Problematik, die wir gehört haben, wo eben da u.U. ein gesetzlicher Handlungsbedarf besteht, um den Umgang mit solchen Daten in den Griff zu bekommen.*

Noch eine Frage zu den besonderen Leistungsschutzrechten: Wir haben ja von Prof. Weber gehört, dass die üblichen Rechte - Urheberrecht, Eigentum, Erfindung usw. - bei GIS-Daten versagen.

Teilnehmer: Eine Frage zu den besonderen Leistungsschutzrechten: Herr Weber hat die Entwicklung des besonderen Leistungsschutzrechts, als eine viel versprechende Möglichkeit vorgestellt, den Schutz der GIS-Daten zu gewährleisten. Besteht da nicht eine Gefahr, die Stellung des Staates zu verkräften, während die durch Private produzierten Geodaten immer noch schlecht geschützt bleiben?

Danner: *Dass man beim Staat also restriktive Vorschriften macht und bei der privaten Seite nicht. Herr Prof. Weber, können Sie dazu noch kurz etwas sagen?*

Weber: Ich muss vielleicht noch ein bisschen ausholen. Wir haben ja schon Leistungsschutzrechte im Urheberrechtsgesetz, aber die sind nur "ausgerichtet" auf gewisse Berechtigte entsprechend dem internationalen Trend, der eben sich dafür



ausgesprochen hat, dass man ausübende Künstler, Sendeunternehmen in den Genuss dieser Schutzrechte kommen lassen will. Die Überlegung ist dahin gegangen, welcher Rechtsschutz denkbar wäre, um die Inhaberschaft an GIS-Daten zu untermauern, weil die andern Schutzrechte versagen, und die Leistungsschutzrechte sind eben eine Mittelkategorie zwischen den sog. absoluten Rechten und den relativen Rechten, reinen Forderungsrechten oder Rechten aus dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb. Wenn es nun konkret um die Frage der Besser- oder Schlechterstellung von Staat und Privaten geht, denke ich, dass eine entsprechende Befürchtung sich nicht zwingend bewahrheiten muss. Sie würde sich insbesondere dann nicht bewahrheiten, wenn der Bund im Rahmen einer Gesetzesrevision „Urheberrechtsgesetz“ tätig würde. Ich habe darauf hingewiesen - es scheint mir nicht so wahrscheinlich zu sein oder jedenfalls nicht kurzfristig, weil bei uns ja immer noch die Frage ansteht, wie wir die beiden Verträge der World Intellectual Property Organisation vom Dezember 1996 umsetzen, und bei uns auch die Frage ansteht, wie wir den Datenbankschutz regeln wollen. Bevor diese beiden Probleme nicht angegangen werden, ist es unwahrscheinlich zu glauben, dass der Bundesgesetzgeber eine Revision des Urheberrechtsgesetzes einleitet, um GIS-Daten zu schützen. Deshalb bin ich zur Folgerung gekommen, was kantonale Daten anbetrifft, wäre eine Art eingeschränktes Leistungsschutzrecht grundsätzlich denkbar, weil es unter der Legiferierungshürde des Bundes liegt und es sich um genuine kantonale Interessen handelt. Das würde aber auch wieder nicht ausschliessen, dass nicht auch Private in den Genuss dieser Rechte kommen können. Es ist ja im Übrigen heute schon so, dass private Unternehmen zumindest versuchen können, gewisse geografisch relevante Datenkombinationen patentieren zu lassen. Ob sie dann Erfolg haben oder nicht, ist eine andere Frage, aber das Schutzrecht an sich besagt überhaupt nicht, dass einzig der Staat Inhaber sein kann; es könnten durchaus auch Private sein, und dann wären die GIS-Stellen herausgefordert, ihre Schutzrechte relativ schnell auch geltend zu machen, um nicht in die zweite Reihe zurückversetzt zu werden.

Danner: *Vielen Dank. Sind aus dem Publikum noch Fragen, die Sie dringend stellen möchten?*

Teilnehmer: *Ich habe keine Frage, sondern einen Hinweis: Alle diese Daten, die bearbeitet werden, werden ja im Auftrag des Volkes gemacht. Die Daten gehören eigentlich dem Steuerzahler. Das führt dazu, dass wir es nicht gern haben, dass Missbrauch getrieben wird. Auf der andern Seite muss der Steuerzahler daran interessiert sein, dass die Daten nicht mehrmals erfasst werden, weil dies sehr teuer ist. Ich bin für eine Kommerzialisierung, wenn damit die Steuerbelastung niedriger wird.*

Danner: *Vielen Dank. Sie haben praktisch schon einen Teil meiner Aufgabe erfüllt. Nach Programm sollte ich eine Auswertung der Diskussion machen und die Schlussfolgerungen ziehen. Ich denke, das ist ein Kernpunkt, der sich immer wieder stellt: die Frage nach der Effizienz und nach dem Schutz der Individualrechte. Ich habe mich gefragt, weshalb die Problematik beim GIS besonders stark zum Ausdruck kommt. Das kommt nur daher, weil die GIS-Spezialisten eigentlich zu den Ersten gehören, die ganz stark mit Datenkombinationen arbeiten. Der Sinn und Zweck eines GIS ist es ja im Grunde genommen nur, Daten miteinander zu verknüpfen, in Beziehung zu bringen und neue Erkenntnisse daraus zu gewinnen. Ich kenne wenige Gebiete, wo das in so extremem Ausmass der Fall ist. Das macht auch begreiflich, weshalb die Datenschützer hier sofort die rote Warnlampe sehen. Die Kombination von Daten, die steht ja schon von der Definition her in einem gewissen Spannungsfeld zur*



Zweckbindung der öffentlich erhobenen Daten. Wenn ich versuche, eine Zusammenfassung zu machen, so würde ich meinen: Wir haben verschiedene Problemschwerpunkte: das Dispositiv des Referats von Prof. Weber gibt uns quasi eine Zusammenfassung dieser Problemschwerpunkte. Sie wurden ergänzt durch Ausführungen zum Thema Privatrecht/Öffentliches Recht, zum Thema "Wie macht man in einem Kanton ein GIS-Gesetz?". Es gibt einige Fragen, die m.E. lösbar sind: die vertragsrechtlichen Fragen der Datenabgabe, die Frage der Preisgestaltung usw. - dies lässt sich gut lösen, ohne einen grossen Gesetzgebungsapparat aufziehen zu müssen. Bei der Frage der Schutzrechte habe ich aus der Praxis gehört, dass man rechtlich etwas in der Luft hängt. Es lässt sich aber vertraglich recht gut in den Griff bekommen, und mit den Vertragspartnern hat man etwas in der Hand. Nur bei den Dritten, die noch da sind, wird es schwierig. Mit den Vertragspartnern können Sie via Vertrag die Sache einigermaßen in den Griff bekommen, und ich denke, der Bereich, wo die meisten offenen Fragen sind, ist der Datenschutzbereich. Ich bin mit Herrn Baeriswyl nicht in allen Punkten einig, wir haben auch schon recht heftige Diskussionen gehabt, aber ich denke, es ist doch wichtig und richtig, dass man in diesem Bereich den Schwerpunkt setzt und auch in einer künftigen GIS-Gesetzgebung eben hier besonders sorgfältig legiferiert. Ob Sie das in einer Verordnung oder in einem Gesetz machen, hängt von der Materie ab. Das sind sich die Juristen auch nicht ganz einig. Ich würde meinen, man hat in gewissen Punkten das Bundesgericht auf seiner Seite, wenn man gewisse Sachen in einer Verordnung löst. Was aber das Bundesgericht morgen sagt, ist nicht unbedingt dasselbe, was es gestern gesagt hat. In diesem Punkt bin ich sehr gespannt auf die Luzerner Lösung. Ich glaube, wenn Luzern hier eine vorbildliche Lösung bezüglich Datenschutz macht, sind wir alle dankbar aus den übrigen Kantonen und werden das gerne abschreiben. Herr Ulmi, Sie haben hier eine gewisse Verantwortung! Wenn es nicht so gut geklappt hat, haben wir noch die Möglichkeit, es in andern Kantonen noch nachzubessern und aus den Erfahrungen der andern Kantone zu lernen. Ich möchte auch daran erinnern, was gesagt wurde bezüglich Bund. Wir dürfen nicht vergessen, dass doch recht weitgehend und immer mehr der Bund legiferiert. In den Kantonen braucht es dann lediglich die Anschlusslegiferierung. Dies ist vielleicht nicht eine Zusammenfassung, aber ich hoffe, dass Sie doch einen Eindruck der Problematik und vielleicht einzelne Lösungsansätze erhalten haben. Besten Dank den Referenten, den Fachleuten, die mitgewirkt haben. Ich gebe zurück an Herrn Hösli.



Hösl: Herzlichen Dank auch für diese aufschlussreiche Diskussion. Ich glaube, das Ziel der Tagung - Beleuchtung der Aspekte der raumbezogenen Daten - ist sicher erreicht worden. Ich möchte Sie noch informieren, wie wir uns das weitere Vorgehen vorstellen. Zu dieser Tagung werden wir versuchen, eine Zusammenfassung der Referate und der Podiumsdiskussion zu machen und diese Ihnen zur Verfügung zu stellen. Ob das via Internet oder auf Papier geschieht, werden wir noch entscheiden. Es ist eine Frage der Kosten. In der Arbeitsgruppe SIK-GIS haben wir uns vorgenommen, mit Hilfe der Tagung zu sehen, wo wir dieses Gutachten von Prof. Weber noch vertiefen sollten, also Identifikation von Lücken, wo das Recht noch nicht so ganz klar ist. Ich glaube, es ist zum Ausdruck gekommen, dass dies im Bereich Datenschutz sein könnte oder im Bereich Modellgesetz. Wir werden uns in den nächsten Sitzungen zu diesem Thema unterhalten. Sie werden - ich hoffe es wenigstens - von uns in diesem Bereich wieder hören. Noch eine letzte Bemerkung: (ich möchte nicht die sehr gute Zusammenfassung von Herrn Danner konkurrenzieren) Man hat auch gemerkt, dass die GIS der öffentlichen Hand in verschiedenen Spannungsfeldern stehen: Datenschutz, Zweckbindung und breite Nutzung; Kosteneinsparungen, Wettbewerb und Monopol dann auch Privatrecht und öffentliches Recht. Wo sind wir, wo gehen wir mit NPM hin. Auch zum Problem Wettbewerb / Monopol haben wir alle ein paar Gedanken mit nach Hause genommen die wir dann noch in die Gesetzgebung einfließen lassen müssen, wie im Fall von Herrn Ulmi. Ich hoffe, Sie gehen nicht mit dem Bild nach Hause, dass Herr Schlatter vom Kanton Zürich einen Ferrari fährt - das wäre dann falsch gewesen, aber ich hoffe doch, dass Sie einen guten Eindruck gewonnen haben. Ich möchte damit die Tagung beenden. Es hat mich gefreut, dass Sie so zahlreich erschienen sind. Wir hoffen, Sie bald einmal wieder begrüßen zu können. In diesem Sinne gute Heimreise und auf Wiedersehen!

Für das Protokoll: Brigitte Müller / Daniel Kofmel (Kanton St. Gallen)