



Gesetzgeberische Umsetzung von OGD im Bereich der Geoinformation

Erläuterungen zu den Revisionen der

- Geoinformationsverordnung (GeoIV)
- Verordnung des VBS über die Gebühren des Bundesamtes für Landestopografie (GebV-swisstopo)

(Stand: Dezember 2019)

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	3
1.1	Gegenstand des Rechtsetzungsvorhabens	3
1.2	Kontext und Anlass der Revision: Umsetzung der OGD-Strategie	3
2	Ausgangslage: Gesetzgeberisches Umfeld	4
2.1	Regelungen auf Gesetzesstufe.....	4
2.2	Regelungen auf Verordnungsstufe	5
3	Grundzüge der Vorlage.....	6
3.1	Ziel der Vorlage.....	6
3.2	Grundsätze für die Umsetzung von OGD	6
3.3	Keine Revision auf Gesetzesstufe	7
3.4	GeoIV	7
3.5	GebV-swisstopo	8
4	Erläuterung der einzelnen Bestimmungen.....	8
4.1	Änderung der GeoIV	8
4.1.1	Artikel 2 Buchstabe l	8
4.1.2	Artikel 28a (neu).....	8
4.1.3	Vorbemerkungen zu den Änderungen des 11. Abschnitts	9
4.1.4	Artikel 44 (Änderung).....	9
4.1.5	Artikel 45 (neu).....	10
4.1.6	Artikel 44a (neu), Artikel 45 Buchstabe d und e (Aufhebung)	10
4.1.7	Artikel 45 Buchstabe a - c (Aufhebung).....	10
4.1.8	Artikel 46 Absatz 1 Buchstabe b, e und f sowie Absatz 2 und 3 (Änderung)	10
4.1.9	Artikel 46a (Änderung).....	10
4.1.10	Artikel 47 (Aufhebung)	11
4.2	Änderung anderer Erlasse	11
4.2.1	LGeoIV	11
4.2.2	LVV	11
4.3	Totalrevision der GebV-swisstopo	11
4.3.1	Vorbemerkungen	11
4.3.2	Artikel 1	11
4.3.3	Artikel 2	11
4.3.4	Artikel 3	11
4.3.5	Artikel 4 und 5	12
4.3.6	Anhang.....	12
5	Finanzielle und personelle Auswirkungen.....	12
5.1	Finanzielle Auswirkungen	12
5.2	Personelle Auswirkungen	12
6	Auswirkungen auf die Kantone	13

1 Einleitung

1.1 Gegenstand des Rechtsetzungsvorhabens

Gegenstand des Rechtsetzungsvorhabens ist die gesetzgeberische Umsetzung von *Open Government Data (OGD)* im Bereich der Geoinformation und ganz konkret beim Bundesamt für Landestopografie (swisstopo). Da keine Erlassänderungen auf Gesetzesstufe notwendig sind (vgl. Ziff. 2.1 und 3.2), beschränkt sich das Rechtsetzungsvorhaben auf die Änderung der folgenden Verordnungen:

- Geoinformationsverordnung (GeoIV, SR 510.620) vom 21. Mai 2008;
- Verordnung des VBS vom 20. November 2009 über die Gebühren des Bundesamtes für Landestopografie (GebV-swisstopo, SR 510.620.2).

Von der Revision nicht betroffen sind die Regelungen auf Gesetzesstufe, d.h. insbesondere das Geoinformationsgesetz (GeoIG, SR 510.62). Das GeoIG bildet den gesetzlichen Rahmen, in welchem sich die Verordnungsänderungen bewegen müssen.

1.2 Kontext und Anlass der Revision: Umsetzung der OGD-Strategie

Die erste Open Government Data Strategie 2014–2018 lief Ende 2018 aus. Vieles ist erreicht worden, aber es braucht noch eine Folgestrategie, um das Thema der offenen Verwaltungsdaten in der Schweiz zu einer allgemein akzeptierten Realität werden zu lassen, wie einerseits die Querschnittsprüfung der EFK¹ zeigt und wie dies andererseits auch in der parlamentarischen Motion 17.4246, Fortsetzung der Open-Government-Data-Strategie ab 2019 von Kathy Riklin verlangt wird². Deshalb beschloss der Bundesrat an seiner Sitzung vom 30. November 2018 eine zweite OGD Strategie – die "Strategie für offene Verwaltungsdaten in der Schweiz 2019–2023".³

Die Strategie 2019–2023 lehnt sich an die erste OGD-Strategie an, entflechtet aber die strategischen und operativen Teile. Die neue Strategie umfasst drei Grundsätze und fünf Ziele. *Ab 2020 sollen alle neu erhobenen und bearbeiteten Daten konsequent als offene Verwaltungsdaten publiziert und auf der zentralen Plattform `opendata.swiss` nachgewiesen werden*; bereits bestehende Datensammlungen werden aus Ressourcengründen nachfrageorientiert koordiniert als offene Verwaltungsdaten publiziert und ebenfalls auf der OGD-Plattform nachgewiesen. Gleichzeitig muss auch geklärt werden, wie die Einnahmehausfälle kompensiert werden können; die datenproduzierenden Stellen selber sollen nicht belastet werden.

Datenpublikationen sollen aktiv gefördert werden, insbesondere wenn eine Nachfrage besteht oder wirtschaftliche Aktivitäten oder politische Entwicklungen gefördert werden können. Im Zentrum des öffentlichen Interesses stehen gegenwärtig beispielsweise Umwelt-, Gesundheits- oder Mobilitätsdaten, bzw. Daten, welche im Rahmen der Bildung, der Kulturvermittlung oder der Forschung einen besonderen Mehrwert bieten. Besonderes Interesse an einer Publikation gilt ausserdem den von der G8 oder der EU geforderten offenen Kataster- oder Registerdaten (sog. High Value Datasets) wie etwa Daten zu juristischen Personen sowie anderen Referenzdaten, die als Basis für weitere Daten dienen, welche direkt zu publizieren sind. Darunter befindet sich auch eine ganze Reihe von Geobasisdaten des Bundesrechts.

Swisstopo hat bereits früh mit der Umsetzung der OGD-Strategie begonnen. Im Bericht der EFK wird swisstopo mehrfach positiv erwähnt. Swisstopo wird im Rahmen der Vorbereitung des Budgets 2021 die vollständige Gebührenbefreiung anstreben. Diesem Ziel steht die heutige Gebührenordnung des Geoinformationsrechts entgegen. Um das Ziel der Gebührenfreiheit im OGD-Bereich zu erreichen, bedarf es somit Revisionen der Gebührenregelungen in der GeoIV (11. Abschnitt: Grundsätze für die Gebührenregelungen des Bundes) und der Gebührenverordnung für swisstopo (GebV-swisstopo).

¹ Vgl. Eidg. Finanzkontrolle, Strategieumsetzung von Open Government Data Schweiz beim Bund – Querschnittsprüfung, Bericht EFK-17491 (inkl. Stellungnahmen) vom 24. Juli 2018 (FinDel D5/2018).

² Publikation mit Link nach dem 12.9.2018: Motion 17.4246 Fortsetzung der Open-Government-Data-Strategie ab 2019.

³ Vgl. Strategie für offene Verwaltungsdaten in der Schweiz 2019-2023 (Open-Government-Data-Strategie, OGD-Strategie), gutgeheissen vom Bundesrat am 30. November 2018.

2 Ausgangslage: Gesetzgeberisches Umfeld

2.1 Regelungen auf Gesetzesstufe

Das *Geoinformationsrecht* enthält Regelungen zu den Gebühren. Artikel 15 Absatz 1 GeolG hält fest, dass der Bund und die Kantone für den Zugang zu den Geobasisdaten des Bundesrechts und für deren Nutzung Gebühren erheben können. Es handelt sich rein rechtlich betrachtet um eine echte Kann-Vorschrift: Der Bund ist somit grundsätzlich frei, ob er für den Zugang zu Geobasisdaten des Bundesrechts und für deren Nutzung Gebühren erheben will. In der Botschaft zum GeolG ist dazu folgendes festgehalten: "Die Tarifierungs- und Vertriebsstrategie des Bundes im Bereich der Geodaten sieht gemäss Umsetzungskonzept zur Strategie für Geoinformation beim Bund vor, dass der Bezug von Geobasisdaten entweder zu Grenzkosten (Marginal Cost, MC) oder kostenlos (Public Domain, PD) erfolgen kann. Auf Bundesebene stehen der Umsetzung dieser Strategie die Auflagen der Schuldenbremse entgegen. Der Bundesrat verlangt eine haushaltsneutrale Umsetzung, indem Einnahmenausfälle auf Grund von Gebührenreduktionen durch eine entsprechende Mengenzunahme zu kompensieren sind."⁴ Eine OGD-Strategie bestand zum Zeitpunkt des Beschlusses und der Inkraftsetzung des GeolG noch nicht, OGD war damals (zumindest unter diesem Begriff) noch kein Thema. Der Bundesrat bzw. der Gesetzgeber gingen aber – ausgehend von der Geoinformations-Strategie – schon damals davon aus, dass der Bezug von Geobasisdaten des Bundesrechts nach dem Prinzip der "Public Domain" erfolgen und somit kostenlos sein kann. Artikel 15 Absatz 3 legt fest, dass der Bundesrat die Gebühren für den Zugang zu den Geobasisdaten des Bundes und für deren Nutzung sowie für die Nutzung der Geodienste des Bundes regelt. Diese Regelung kann grundsätzlich auch in einem Verzicht auf Gebühren bestehen. Wenn der Bundesrat allerdings Gebühren festlegt, ist er in der Art und Weise, wie er dies tut, nicht frei. Denn Artikel 15 Absatz 3 GeolG legt für die Bemessung der Gebühren auf Gesetzesstufe Kriterien (Bemessungskriterien) fest.⁵ Demnach ist zwischen Eigengebrauch (Gebrauch durch Private zu eigenen, nicht-kommerziellen Zwecken) einerseits und gewerblicher Nutzung andererseits zu unterscheiden (Art. 15 Abs. 3 GeolG).⁶

Das *allgemeine Organisationsrecht* des Bundes enthält in Artikel 46a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes⁷ (RVOG, SR 172.010) ebenfalls Regelungen zu den Gebühren der Bundesverwaltung. Diese Regelung ist im Rahmen des so genannten Haushaltsverbesserungsgesetzes erlassen worden⁸ und geht davon aus, dass grundsätzlich für Dienstleistungen des Bundes Gebühren erhoben werden sollen (dies ergibt sich auch e contrario aus Art. 46a Abs. 4 RVOG).⁹ Gemäss Artikel 46a Absatz 4 RVOG kann der Bundesrat von der Gebührenerhebung absehen, wenn ein überwiegendes Öffentliches Interesse besteht. Artikel 46a RVOG steht der Idee von OGD in grundsätzlicher Weise entgegen, da OGD immer von Gebührenfreiheit ausgeht.

Die Gebühren für den Zugang zu Geobasisdaten des Bundes und zu deren Nutzung werden somit grundsätzlich sowohl durch das GeolG wie auch durch das RVOG geregelt.¹⁰ Als neuere und speziellere gesetzliche Regelung geht Artikel 15 GeolG dem Artikel 46a RVOG vor. Im Bereich der Geoinformation des Bundes ist somit gestützt auf die Kann-Vorschrift von Artikel 15 Absatz 1 GeolG eine Gebührenfreiheit und damit OGD möglich. Allerdings muss die Gebührenfreiheit im Geoinformationsrecht auf Verordnungsstufe klar festgehalten werden, denn ein blosses Fehlen von Gebührenregelungen auf Verordnungsstufe lässt die gestützt auf Artikel 46a RVOG erlassene Allgemeine Gebührenverordnung des Bundes (AllgGebV)¹¹ wieder aufleben, welche durch die Gebührenregelungen im Geoinformationsrecht verdrängt wird.

⁴ Botschaft zum Bundesgesetz über Geoinformation (Geoinformationsgesetz, GeolG) vom 6. September 2006 (Botschaft GeolG), BBl 2006 7817, S. 7855.

⁵ Dazu ausführlich Botschaft GeolG (Fn. 7), S. 7856.

⁶ Dazu ausführlich Botschaft GeolG (Fn. 7), S. 7856.

⁷ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997, SR 172.010;

⁸ Vgl. THOMAS SÄGESSER, SHK zum RVOG, Art. 46a, Rz. 1 ff.

⁹ Vgl. SÄGESSER (Fn. 11), Art. 46a, Rz. 49.

¹⁰ Vgl. dazu auch Erläuternder Bericht Änderungen GeolV und Gebührenverordnung swisstopo (GebV-swisstopo) vom 30. September 2009, S. 4, insb. Abbildung 1.

¹¹ Allgemeine Gebührenverordnung (AllgGebV) vom 8. September 2004, SR 172.041.1.

Letztlich enthält das *Umweltschutzgesetz (USG; SR 814.01.)* eine Regelung, die folgendes besagt: "Die Umweltinformationen sind wenn möglich als offene digitale Datensätze zur Verfügung zu stellen." (Art. 10e Abs. 4 USG). "Die Information der Öffentlichkeit über die Umwelt auf Bundesebene soll weitestgehend über ein einheitlich zugängliches Internetportal erfolgen."¹² Artikel 10e Abs. 4 USG geht davon aus, dass die Umweltinformationen im Internet frei verfügbar und kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Im Bereich der Umweltinformationen wurde somit bereits eine Rechtsgrundlage für OGD geschaffen. Für den Zugang bei Bundesstellen zu Geobasisdaten des Bundesrechts, die gleichzeitig Umweltinformationen im Sinne von Artikel 7 USG darstellen, findet bereits heute Artikel 10e USG und nicht Artikel 15 Absatz 3 GeolG und das Gebührenrecht der GeoIV Anwendung, denn Artikel 10e USG ist sowohl zum Geoinformationsrecht wie zu Artikel 46a RVOG eine "lex specialis" und zudem auch das neuere – vom Parlament in bewusster Abweichung zum bestehenden geschaffene – Recht.

Der Bundesrat kann die ihm durch das Gesetz (z.B. Art. 15 Abs. 3 GeolG oder Art. 46a RVOG) übertragene Aufgabe zum Erlass von Gebührenordnungen für die Bundesverwaltung an die Departemente weiterdelegieren (Art. 41 Abs. 1 RVOG). Eine vollständige Delegation ist aber angesichts des Regelungsgegenstands ausgeschlossen; der Bundesrat selber hat zumindest die Grundsätze der Gebührenerhebung durch die Bundesverwaltung festzulegen.¹³

Im Rahmen der Umsetzung der neuen OGD-Strategie soll das Departement des Innern (EDI) bis Mitte 2020 prüfen, ob neue rechtsetzende Massnahmen (z.B. ein OGD-Gesetz) notwendig sind. Ein solches Gesetz würde zur Änderung von Artikel 46a RVOG und allenfalls auch zu einer Anpassung von Artikel 15 GeolG führen. Da zur Einführung von OGD im Bereich der Geoinformation keine Gesetzesänderung notwendig ist, kann das vorliegende Rechtsetzungsvorhaben unabhängig von einem allfälligen neuen OGD-Gesetz realisiert werden. Die OGD-Strategie 2019-2023 sieht denn auch ausdrücklich vor, dass parallel zu den Abklärungen des EDI "bereits schrittweise OGD-Prinzipien zuwiderlaufende Zwänge zur Gebührenerhebung abgebaut werden"¹⁴ können.

2.2 Regelungen auf Verordnungsstufe

In Ausführung von Artikel 15 Absatz 3 GeolG hat der Bundesrat im Geoinformationsrecht Grundsätze für die Gebührenregelung durch den Bund erlassen (11. Abschnitt GeoIV). Dieser Regelung liegt die *Gebührenrechtliche Konzeption für den Geoinformationsbereich*¹⁵ zu Grunde, dass der Bundesrat die folgenden grundlegenden Festlegungen macht, die für alle im Bereich der Geoinformation Gebühren erhebenden Ämter und Stellen der Bundesverwaltung verbindlich sind: (a) Grundlegende Bemessungsregeln, (b) allgemeine Gebührenbefreiungen. Gestützt auf die entsprechende Delegationsnorm im Verordnungsrecht des Bundesrats (hier massgeblich Art. 46a GeoIV) erlassen die Departemente für sich oder für einzelne ihrer Ämter folgende Regelungen: (a) ergänzende Regelungen zur Bundesratsverordnung, (b) besondere Gebührenbefreiungen, (c) den Gebührentarif. Diese gebührenrechtliche Konzeption für den Geoinformationsbereich wurde in Absprache mit dem Bundesamt für Justiz (BJ) vorgenommen.¹⁶ Artikel 43 GeoIV hält fest, dass die grundlegenden Gebührenregelungen im 11. Abschnitt der GeoIV für alle Gebühren gelten, die in Anwendung der GeoIV erhoben werden, also für Gebühren, welche die Bundesverwaltung für den Zugang zu Geobasisdaten des Bundes, für deren Nutzung sowie für die Nutzung von Geodiensten erhebt. Der 11. Abschnitt der GeoIV gilt somit nicht nur für swisstopo, sondern auch für die gesamte Bundesverwaltung. Er verdrängt im Bereich der Dienstleistungen der Geoinformation die AllgGebV, welche aber subsidiär (d.h. beim Fehlen von spezifischen Regelungen für die Geoinformation) dennoch gilt (Art. 43a GeoIV). Artikel 46a GeoIV nimmt die Delegation der Rechtsetzungsbefugnisse an die Departemente vor und ermächtigt diese zum Erlass der Gebührentarife.

¹² Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung der Aarhus-Konvention und von deren Änderung vom 28. März 2012, BBI 2012 4323, S. 4350.

¹³ Vgl. SÄGESSER (Fn. 11), Art. 46a, Rz. 30.

¹⁴ OGD-Strategie 2019-2013, Anhang, Massnahme 1.

¹⁵ Vgl. Erläuternder Bericht Änderungen GeoIV und Gebührenverordnung (Fn. 15), S. 5.

¹⁶ Vgl. Erläuternder Bericht Änderungen GeoIV und Gebührenverordnung (Fn. 15), S. 5.

Für den Bereich der *Landesvermessung* verweist Artikel 31 Absatz 2 der Landesvermessungsverordnung (LVV, SR 510.626) auf die Gebührenregelungen von GeoIV und GebV-swisstopo. Für die Landesvermessung wird überdies das Departement zur Festlegung ermächtigt, für welche Geobasisdaten und Geodienste der Landesvermessung die Nutzung generell ohne Einwilligung zulässig ist (Art. 29 Abs. 1 LVV). Bei einem Zugang ohne Ermächtigung fällt auch die Gebührenerhebung faktisch dahin; diese Delegationsnorm ermächtigt somit das Departement inhärent auch, einen Gebührenverzicht vorzunehmen bzw. OGD einzuführen. Für den Bereich der *Landesgeologie* verweisen Artikel 13 und 20 der Landesgeologieverordnung (LGeoIV, SR 510.624) auf die Gebührenregelungen von GeoIV und GebV-swisstopo.

Das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) hat mit der GebV-swisstopo einen eigenen Gebührentarif für swisstopo erlassen.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Ziel der Vorlage

Ziel der Vorlage ist die gesetzgeberische Umsetzung von Open Government Data (OGD) im Bereich der Geoinformation des Bundes und ganz konkret bei swisstopo.

Das BFS und swisstopo sind die beiden einzigen Bundesämter, welche für Geobasisdaten des Bundesrechts noch Gebühren erheben. Im Überschneidungsbereich von Umweltinformation und Geoinformationsrecht werden bereits heute die raumbezogenen Daten kostenlos zur Verfügung gestellt – insbesondere durch das Bundesamt für Umwelt (BAFU). Es geht mit dieser Vorlage weiter auch darum, den heute bestehenden Widerspruch des Gebührenrechts im Geoinformationsrecht für Umweltinformationen zu beseitigen.

3.2 Grundsätze für die Umsetzung von OGD

Die OGD-Strategie soll im Bereich der Geoinformation *nach folgenden Grundsätzen umgesetzt werden*:¹⁷

Allgemeine Grundsätze:

- Wenn swisstopo von OGD für Geoinformation des Bundes spricht, bedeutet das:
 - Der Zugang ist frei und kostenlos.
 - Die Nutzung ist frei und kostenlos.
 - Quellenangabe ist Pflicht (Art. 30 GeoIV).
- Verständnis von OGD gemäss Nutzungsbedingungen von opendata.swiss.
- Freier und kostenloser Zugang für alle angebotenen amtlichen Daten (gemäss Katalog der Geobasisdaten des Bundesrechts, Anhang GeoIV), vorgeschriebenen Geodienste (Art. 34-36 GeoIV) und Produkte (Standardprodukte).
- Freie und kostenlose Nutzung für alle angebotenen amtlichen Daten, Geodienste und Produkte, für welche (kostenlos oder kostenpflichtig) Zugang gewährt wurde.
- Bei übermässiger, inadäquater und missbräuchlicher Nutzung kann der Zugang eingeschränkt, verweigert oder kostenpflichtig gemacht werden.
- Registrierung der Kunden ist nicht erforderlich.

Grundangebot swisstopo digital (Zugang frei und kostenlos, Nutzung frei und kostenlos):

- Die Geschäftsleitung swisstopo entscheidet über das Grundangebot.
- Im Grundangebot werden Standardprodukte und -dienste gemäss ihren Spezifikationen (z.B. Auflösung, Formate, Perimeter, etc.) bereitgestellt.
- Standardprodukte und -dienste haben in der Regel folgende Eigenschaften:
 - Produktname;
 - Dokumentation und Geometadaten;

¹⁷ Diese Grundsätze entsprechen inhaltlich und weitestgehend auch textlich den von der Geschäftsleitung (GL) swisstopo am 23. Oktober 2018 beschlossenen "Grundprinzipien zu OGD (Grundangebot und Zusatzangebot)".

- Es werden wenige Formate und Auflösungen normalerweise im Referenzsystem LV95/LN02 angeboten (die häufigsten Kundenbedürfnisse werden berücksichtigt);
- Sie haben eine Qualitätssicherung durchlaufen;
- Bereitstellung und Verfügbarkeit mit vertretbarem Aufwand ("best effort");
- Es werden keine provisorischen Produkte, Arbeitsstände, Produkte in Bearbeitung, Pilotprojekte/-produkte, Testprodukte im Grundangebot abgegeben.

Zusatzangebot swisstopo analog und digital (kostenpflichtig):

- Gedruckte Produkte;
- Gewerbliche Leistungen und Dienstleistungen;
- Kostentragung nach Verursacherprinzip;
- Produkte "on demand" (z.B. andere Auflösung als das Standardprodukt vorsieht, andere Formate etc.);
- Spezialdienste und Mehrwertdienste (z.B. swipos, Print on Demand, PDF on Demand, virtuelle Bohrungen, etc.);
- Der Zugang zu früheren Versionen von Standardprodukten, zu alten (historische) Produkten, welche (noch) nicht downloadbar sind;
- Priorisierungen, Expresslieferungen, etc..

Weitere Punkte:

- Keine Verpflichtung aus der Verordnung, dass Datensätze für das Grundangebot erstellt, aufbereitet, vervollständigt und publiziert werden müssen (z.B. geologische Daten, welche in einem Gebiet vorhanden sind und in einem anderen noch nicht);
- Es muss weiterhin möglich sein, Produkte (welche nicht im Grundangebot sind) für Projekte und Aktivitäten, welche im Interesse von swisstopo sind, kostenlos bereit zu stellen.

3.3 Keine Revision auf Gesetzesstufe

Zur Einführung von OGD im Bereich der Geoinformation ist keine Gesetzesänderung notwendig. Das vorliegende Rechtsetzungsvorhaben kann deshalb auch unabhängig von einem allfälligen neuen OGD-Gesetz realisiert werden.

3.4 GeoIV

Die Grundsätze gemäss Ziffer 3.2 müssen im 11. Abschnitt der GeoIV neu verankert werden. Für jene Fälle, in welchen noch eine Gebühr erhoben werden soll, müssen die Bemessungsregeln angepasst und allenfalls vereinfacht werden. Künftig sollen insbesondere für die oben (Ziff. 3.2) erwähnten Leistungen weiterhin Gebühren erhoben werden.

Die Möglichkeit, Geobasisdaten des Bundesrechts als offene Verwaltungsdaten zur Verfügung zu stellen, soll in der GeoIV ausdrücklich verankert werden.

Formell werden die Änderungen der GeoIV als Teilrevision ausgeführt; die Revision betrifft weitgehend ausschliesslich das Gebührenrecht des Bundes (und dort primär die Gebühren von swisstopo) und grosse Teile der GeoIV bedürfen keiner Revision.

Es werden folgende Fremdänderungen notwendig sein:

- LVV: Artikel 29 LVV steht der Umsetzung von OGD im Bereich der Landesvermessung bei swisstopo entgegen und muss geändert werden. Zudem können die Übergangsbestimmungen aufgehoben werden.
- LGeoIV: Bei der LGeoIV fehlt eine Regelung zu den Gebühren. Zudem können die Übergangsbestimmungen aufgehoben werden.

3.5 GebV-swisstopo

Die GebV-swisstopo muss an die neuen Regelungen in der GeoIV angepasst und auf die erwähnten Grundsätze¹⁸ zu OGD ausgerichtet werden.

Für die GebV-swisstopo wird der Weg der Totalrevision gewählt; die Gebührenverordnung muss in wesentlichen Teilen angepasst werden und eine grosse Anzahl von Ziffern im Anhang fällt weg.

4 Erläuterung der einzelnen Bestimmungen

4.1 Änderung der GeoIV

4.1.1 Artikel 2 Buchstabe I

Der Begriff der offenen Verwaltungsdaten wird definiert.

4.1.2 Artikel 28a (neu)

Der neue Artikel 28a GeoIV hält im 8. Abschnitt unter dem Titel "Zugang und Nutzung" fest, dass der Zugang zu Geobasisdaten des Bundes auch auf dem Weg der offenen Verwaltungsdaten (OGD) gewährt werden kann. Der Begriff der offenen Verwaltungsdaten bedeutet hier – entsprechend dem herkömmlichen allgemeinen Begriffsverständnis – dass die Daten *frei und kostenlos* zugänglich sind. Die neue Bestimmung schafft aber keinen Rechtsanspruch auf freien und kostenlosen Zugang.

Geobasisdaten des Bundesrechts sind grundsätzlich öffentlich zugänglich und können von jeder Person genutzt werden, sofern keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (Art. 10 GeoIG). Die für das Erheben, Nachführen und Verwalten der Geobasisdaten zuständige Stelle kann den Zugang zu Geobasisdaten des Bundesrechts sowie deren Nutzung und Weitergabe aber von einer Einwilligung abhängig machen (Art. 12 Abs. 1 GeoIG). Der Bundesrat hat gestützt auf Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe b GeoIG die Einwilligung zur Nutzung auf Verordnungsebene in den Regeln von Artikel 25 ff. GeoIV zum Grundsatz gemacht; die Nutzung von Geobasisdaten des Bundesrechts bedarf nach Artikel 25 ff. GeoIV der Einwilligung durch die zuständige Stelle, wobei diese Einwilligung auch mittels organisatorischen oder technischen Zugangskontrollen erfolgen kann (Art. 12 Abs. 1 Bst. c GeoIG). Der neue Artikel 28a Absatz 2 GeoIV legt nun fest, dass die Einwilligung zur Nutzung als erteilt gilt, wenn die zuständige Stelle den Zugang zu Geobasisdaten des Bundesrechts durch frei zugängliche Geodienste im Sinne von offenen Verwaltungsdaten gewährt.

Der Zugang und die Nutzung bleiben auch im Bereich der offenen Verwaltungsdaten öffentlich-rechtlich durch Rechtserlass geregelt. Die bei den privaten offenen Daten (open data) üblichen so genannten Creative Common Lizenzen sind für eine vertragliche Regelung von staatlichen Geodaten ungeeignet, zumal auch deren zivilrechtliche Relevanz im schweizerischen Recht umstritten ist.

Offene Verwaltungsdaten können zum Missbrauch oder zu einer Übernutzung der vorhandenen Geodaten-Infrastrukturen führen. In Absatz 3 des neuen Artikels 28a GeoIV wird deshalb festgehalten, dass bei übermässiger, unangemessener und missbräuchlicher Nutzung der Zugang nach Absatz 1 eingeschränkt oder verweigert werden kann.¹⁹ Die zuständige Stelle kann somit Geobasisdatensätze

¹⁸ Vgl. oben Ziff. 3.2.

¹⁹ Bei übermässiger Nutzung kann auch eine Gebühr erhoben werden, siehe Art. 44 Abs. 2 sowie nachfolgend Ziff. 4.1.3.

in diesen Fällen ohne weiteres wieder vom Netz nehmen. Durch die übermässige Nutzung einer Nutzerin oder eines Nutzers, wird die Nutzung der "normalen" Nutzerinnen und Nutzer beeinträchtigt. Übermässig kann eine Nutzung insbesondere aus folgenden Gründen sein:

- *Mengensicht*: Eine Nutzerin oder ein Nutzer oder eine automatische Anwendung nutzt bestimmte Geobasisdaten bzw. einen Geodienst viel öfter als die durchschnittlichen Nutzer dieses Nutzersegments.
- *Intensitätssicht*: Das Übermass entsteht durch spezifische Anwendungen für zu kurzfristige extreme Nutzungsintensitäten, die den regulären Betrieb der Infrastruktur beeinträchtigen oder verunmöglichen.
- *Kostensicht*: Eine Nutzerin oder ein Nutzer verursacht durch die übermässige Nutzung Kosten, die nicht mehr getragen werden können (abhängig vom Budget des Bundesamts).

Wenn eine missbräuchliche Nutzung vorliegt, besteht zudem die Möglichkeit, bei der Nutzerin bzw. beim Nutzer die Vernichtung der Daten bzw. der Einzug des Datenträgers anzuordnen (Art. 33 GeoIV).

Zum Zweck des Vermeidens und Erkennens von übermässiger, unangemessener und missbräuchlicher Nutzung darf die zuständige Stelle gemäss Absatz 4 des neuen Artikels 28a GeoIV den Zugang überwachen. Sie darf zu diesem Zweck beispielsweise Cookies einsetzen oder die IP-Adressen der Geräte der Nutzerinnen und Nutzer erfassen. Letzteres schafft die Möglichkeit, die Häufigkeit eines Zugriffs von einem bestimmten Gerät aus festzustellen.

Der neue Artikel 28a GeoIV dispensiert die Nutzerinnen und Nutzer von Geobasisdaten nicht von der Pflicht der Quellenangabe bei der Weitergabe der Geobasisdaten (Art. 30 GeoIV). Eine Missachtung der Pflicht zur Quellenangabe bleibt weiterhin als Ordnungswidrigkeit strafbar (Art. 51 Abs. 1 Bst d GeoIV).

Da diese neue Regelung zum allgemeinen Teil des Geoinformationsrechts gehört, macht dies aus der Sicht des Bundesrechts in grundsätzlicher Weise auch den Weg für die Kantone und Gemeinden frei, Geobasisdaten des Bundesrechts in ihrer Zuständigkeit als offene Verwaltungsdaten zur Verfügung zu stellen. Allerdings braucht es zusätzlich auch noch die entsprechenden Rechtsgrundlagen im kantonalen bzw. kommunalen Recht.

4.1.3 Vorbemerkungen zu den Änderungen des 11. Abschnitts

Der 11. Abschnitt der GeoIV enthält Grundsätze für die Gebührenregelungen des Bundes im Bereich der Geoinformation.²⁰ Die Bestimmungen dieses Abschnitts müssen nur so weit geändert werden, als mit den Änderungen OGD bei der Geoinformation des Bundes (insbesondere auch bei swisstopo) ermöglicht wird. Soweit für Leistungen von Bundesstellen im Bereich der Geoinformation auch künftig Gebühren geschuldet sind, sind die Gebührengrundsätze weiterhin erforderlich.

Die eigentlich relevante Änderung in den Gebührengrundsätzen ist, dass neu die Nutzung von Geobasisdaten des Bundesrechts in der Zuständigkeit von Stellen des Bundes gebührenfrei sein soll, unabhängig davon, wie der Zugang zu den Geodaten erfolgte.

4.1.4 Artikel 44 (Änderung)

Artikel 44 GeoIV wird grundlegend geändert. Die neue Fassung hält in Kurzform die Grundsätze für die Umsetzung von OGD im Bereich der Geoinformation²¹ fest.

Absatz 1 hält fest, welche Arten von Zugängen zu Geobasisdaten gebührenfrei sind. Weiter wird in grundlegender Weise festgehalten, dass die Nutzung von Geobasisdaten des Bundes, von Diensten für Geometadaten des Bundes (Art. 35 GeoIV), von sachbereichsübergreifenden Geodiensten (Art. 36

²⁰ Siehe zum Gebührenrecht für Geoinformation auch ausführlich vorne Ziff. 2.

²¹ Vgl. oben Ziff. 3.2.

GeoIV) und von digitalen amtlichen Produkten, die im Sinne von Art. 28a GeoIV angeboten werden in jedem Fall gebührenfrei sind.

Absatz 2 hält fest, dass im Falle einer übermässigen Nutzung Gebühren erhoben werden, welche einem angemessenen Beitrag an die Infrastrukturkosten für die übermässige Anzahl Abfragen oder das übermässige Datenvolumen entsprechen, wobei bei der Gebührenbemessung auch beide Kriterien berücksichtigt werden dürfen. Diese Regelung ermöglicht es, dass eine Übermässige Nutzung zugelassen werden kann, aber mit Gebühren abgegolten werden muss. Eine solche Regelung ist bei einer unangemessenen oder missbräuchlichen Nutzung klarerweise ausgeschlossen.

Der Absatz 3 hält dem Grundsatz nach alle gebührenpflichtigen Leistungen im Bereich der Geoinformation des Bundes fest. Als subsidiäre Gebührenregelung hält Absatz 4 fest, dass eine Gebühr nach Zeitaufwand in Rechnung gestellt wird.

Letztlich wird im Absatz 5 festgehalten, dass allfällige Bereitstellungskosten²² und Transportkosten²³ zusätzlich zu den ordentlichen Gebühren erhoben werden können.

4.1.5 Artikel 45 (neu)

Hier erfolgt der Hinweis, dass eine allfällige Mehrwertsteuer zusätzlich zu den Gebühren erhoben wird.

4.1.6 Artikel 44a (neu), Artikel 45 Buchstabe d und e (Aufhebung)

Die Bereitstellungskosten sind heute zu detailliert und umständlich geregelt. Die Vorschriften zu den Bereitstellungskosten werden neu in einem Artikel – dem neuen Artikel 44a GeoIV – zusammengefasst. Demzufolge können Artikel 45d und 45e aufgehoben werden.

Aus Gründen der Transparenz beabsichtigt swisstopo in seinem Bereich für die Gebühren nach Artikel 44a Absatz 1 GeoIV eine Preisliste zusammenzustellen und zugänglich zu machen, die Auskunft darüber gibt, wie hoch der Zeitaufwand gestützt auf die bestehenden Erfahrungen für bestimmte häufige Bereitstellungsarten durchschnittlich ist.

4.1.7 Artikel 45 Buchstabe a - c (Aufhebung)

Die Artikel 45 Buchstabe a-c GeoIV betreffen allesamt die Gebühren für die Nutzung von Geobasisdaten des Bundesrechts, welche wegfallen sollen. Mithin können die Regelungen ersatzlos aufgehoben werden.

4.1.8 Artikel 46 Absatz 1 Buchstabe b, e und f sowie Absatz 2 und 3 (Änderung)

Die Liste der Leistungen mit Pauschalgebühren in Artikel 46 Absatz 1 GeoIV erfährt einige Änderungen. Das amtliche Ortschaftenverzeichnis wird schon heute kostenlos zur Verfügung gestellt. Der Absatz 2 muss an den neuen Artikel 44a GeoIV bzw. an die Aufhebung von Artikel 45d und 45e GeoIV angepasst werden.²⁴

4.1.9 Artikel 46a (Änderung)

Artikel 46a Absatz 1 GeoIV wird formell angepasst.

²² Die Bereitstellungskosten sind im neuen Art. 44a GeoIV geregelt, vgl. dazu unten Ziff. 5.1.5.

²³ Die Transportkosten bleiben unverändert in Art. 45f GeoIV geregelt.

²⁴ Vgl. oben Ziff. 6.1.5.

Neu ist der Absatz 2, der es den Departementen erlaubt, in den Gebührentarifen Ausnahmen von der Gebühr vorzusehen, wenn dies im Interesse des Bundes ist oder wenn die Leistung zu Gunsten von Bildung und Forschung erbracht wird.

4.1.10 Artikel 47 (Aufhebung)

Weitere Gebührenbefreiungen sind künftig nicht mehr nötig, da die Daten kostenlos abgegeben werden. Absatz 2 Buchstabe a findet sich sinngemäss in Artikel 28a (neu) wieder.

4.2 Änderung anderer Erlasse

4.2.1 LGeoIV

Das Gebührenwesen ist heute in der LGeoIV nicht ausdrücklich geregelt. Zwar hält Artikel 1 Absatz 3 LGeoIV fest, dass subsidiär die Regelungen der GeoIV gelten, es erscheint aber trotzdem angezeigt, in einem neuen Artikel 29 ausdrücklich auf Artikel 43-46a GeoIV zu verweisen.

Die Übergangsbestimmungen in Artikel 20 LGeoIV waren notwendig, weil die gebührenrechtlichen Regelungen beim Inkrafttreten des neuen Geoinformationsrechts nicht rechtzeitig bereitgestellt werden konnten. Sie sind heute obsolet und können aufgehoben werden.

4.2.2 LVV

Artikel 29 Absatz 1 LVV legt heute fest, dass das VBS festlegen kann, für welche Geobasisdaten und Geodienste der Landesvermessung eine Nutzung generell ohne Einwilligung möglich ist. Diese Regelung widerspricht dem neuen Artikel 28a GeoIV und muss deshalb angepasst werden. Zudem ist es vor dem Hintergrund der OGD-Strategie des Bundesrates nicht adäquat, wenn das Departement festlegt, welche Daten als offene Verwaltungsdaten angeboten werden.

Die Übergangsbestimmungen in Artikel 31 LVV waren notwendig, weil die gebührenrechtlichen Regelungen beim Inkrafttreten des neuen Geoinformationsrechts nicht rechtzeitig bereitgestellt werden konnten. Sie sind heute obsolet und können aufgehoben werden.

4.3 Totalrevision der GebV-swisstopo

4.3.1 Vorbemerkungen

Die GebV-swisstopo wurde in ihrer Struktur grundsätzlich unverändert belassen: Einige wenige Artikel regeln das Grundsätzliche. Der eigentliche Gebührentarif ist im Anhang festgehalten, weil auf diese Weise auch tabellarische Gebührenordnungen möglich sind.

4.3.2 Artikel 1

Artikel 1 GebV-swisstopo regelt den Gegenstand der Verordnung.

4.3.3 Artikel 2

Artikel 2 GebV-swisstopo hält fest, dass die Ansätze für die Berechnung der Gebühren im Anhang festgehalten sind.

4.3.4 Artikel 3

Artikel 3 GebV-swisstopo regelt – gestützt auf Artikel 46a Absatz 2 GeoIV – den Verzicht auf eine Gebührenerhebung.

Artikel 3 Absatz 1 Bst. a und b GebV-swisstopo entsprechen dem heutigen Recht. Neu soll auch bei gemeinsamen Projekten von swisstopo mit Dritten auf Gebühren verzichtet werden können.

Der Absatz 2 regelt die Möglichkeit des Verzichts auf Gebühren im Einzelfall, wenn die Leistungen zur Erstellung oder zur Veröffentlichung von rein wissenschaftlichen Arbeiten dienen, insbesondere in Forschungsberichten und in qualifizierenden Arbeiten. Als qualifizierende Arbeiten sind wissenschaftliche Arbeiten von Studierenden an Hochschulen zu verstehen, welche zur Erlangung eines Hochschulabschlusses notwendig sind. Dazu gehören Bachelor-Arbeiten, Diplomarbeiten, Masterarbeiten und Dissertationen (Doktorarbeiten). Maturarbeiten zählen nicht zu den qualifizierenden Arbeiten, die zur Gebührenbefreiung führen.

4.3.5 Artikel 4 und 5

Artikel 4 und 5 GebV-swisstopo sind selbsterklärend. Die heutige Verordnung vom 20. November 2009 des VBS über die Gebühren des Bundesamtes für Landestopografie (GebV-swisstopo) wird aufgehoben und durch die neue Gebührenverordnung ersetzt.

Übergangsregelungen sind nicht notwendig.

4.3.6 Anhang

Die Gebührentarife im Anhang sind selbsterklärend. Die Gebührentarife wurden generell verschlankt und einfacher gestaltet. Ein erheblicher Teil von Tarifbestimmungen fiel wegen der Änderung der Gebührengrundsätze weg.

5 Finanzielle und personelle Auswirkungen

5.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Umsetzung von OGD betrifft nicht sämtliche Produkte von swisstopo mit einem Gesamtertrag im Jahr 2018 von 23 Millionen Franken (davon 37% finanzierungswirksam, der Rest bundesintern), sondern nur die amtlichen Daten gemäss dem Katalog der Geobasisdaten des Bundesrechts (Anhang I GeoIV). Der durchschnittliche Ertrag dieser Produkte und Dienste lag in den letzten drei Jahren bei rund 15 Millionen Franken (davon 45% finanzierungswirksam).

Der kostenlose Zugang und die gebührenfreie Nutzung bezieht sich auf Standardprodukte aus dem digitalen Grundangebot von swisstopo, das von der Geschäftsleitung swisstopo festgelegt wird. Nicht zum Grundangebot gehören u.a. alle Printprodukte sowie gewerbliche Produkte/Dienstleistungen. Für Spezial- und Mehrwertdienste bezahlt der Kunde nach Aufwand (160.–/h).

Ausgehend von der Zuordnung der Produkte und Dienstleistungen, die unter OGD fallen, lässt sich der Ertragsrückgang auf der Basis eines 3-Jahres-Durchschnitts der Jahre 2016–18 abschätzen. Es ist mit einem Rückgang der Erträge um insgesamt 10–12 Millionen Franken (davon 4–5 Mio. finanzierungswirksam und 6–7 Mio. LV) zu rechnen.

Der Aufwand für die Datenaufbereitung und Dienste im Grundangebot ist unabhängig von der Umsetzung von OGD. Eine swisstopo-interne Kompensation des Ertragsrückgangs durch Aufwand-Reduktion ist nicht möglich.

5.2 Personelle Auswirkungen

Die Verordnungsänderungen führen zu keinem zusätzlichen Personalbedarf. Angesichts der zu erwartenden steigenden Nutzung der Geodaten-Infrastruktur und der damit steigenden Anzahl Abfragen wird der Betreuungsaufwand für die Infrastruktur zunehmen. Ebenfalls zunehmen werden die Beratungsleistungen gegenüber Bürgerinnen und Bürgern. Dank internen Verschiebungen von Aufgaben wird der zu erwartende Mehraufwand kompensiert werden können. Mithin wird die Mehrleistung durch

OGD ohne Personalaufstockung umgesetzt werden können. Damit erfolgt die Umsetzung, wie in der OGD-Strategie vorgesehen, im Rahmen der bestehenden personellen Ressourcen».

6 Auswirkungen auf die Kantone

Die gebührenrechtlichen Regelungen betreffen nur den Bund.
