



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

08.5058.02

JD/P085058
Basel, 2. Juli 2008

Regierungsratsbeschluss
vom 1. Juli 2008

Motion Michael Wüthrich und Konsorten betreffend die Einführung gesetzlicher Grundlagen über geographische Daten und Informationssysteme in der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt und der Datenabgabe; Stellungnahme

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat an seiner Sitzung vom 16. April 2008 die nachstehende Motion Michael Wüthrich und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Die Bedeutung raumbezogener Daten ist in der modernen Informationsgesellschaft sehr wichtig. Heute werden raumbezogene Daten durch zahlreiche Dienststellen des Kantons erarbeitet, verwaltet, nachgeführt und genutzt. Die Fachstelle für Geoinformation bietet zusammen mit anderen Beteiligten Zugang zu den öffentlichen Geoinformationen des Kantons Basel-Stadt. So existieren beispielsweise

- Detailliertes 3D-Modell sämtlicher Gebäude des Kantons Basel-Stadt
- Diverse Kataster (Leitungen, Bäume, etc)
- Amtliche Vermessung
- Zonenpläne, historische Pläne
- Hochaufgelöste Orthofotos und Satellitenaufnahmen
- Etc. ... vollständige Kurzliste unter: www.geo-bs.ch (Datenkatalog)

Der Kanton Basel-Stadt kennt nur für die Daten der Amtlichen Vermessung gesetzliche Grundlagen für die Datenabgabe. Andere Kantone wie beispielsweise der Kanton Solothurn haben bereits umfassende gesetzlichen Grundlagen für die Datenabgabe eingeführt und damit innerhalb der Verwaltung, der Ausbildung und im privaten Bereich wahre Innovationsschübe ausgelöst. Per 1.7.2008 tritt ausserdem das Bundesgeoinformationsgesetz in Kraft. Das für den Kanton Basel-Stadt auszuarbeitende Gesetz soll den Einsatz Geographischer Informationssysteme, die Bearbeitung raumbezogener Daten und deren Nutzung durch Dritte regeln. Dabei sollen für die Datenabgabe folgende Grundsätze gelten:

1. Datenabgabe innerhalb der Verwaltung

Grundsätzlich haben alle Dienststellen unbeschränkten Zugriff auf die Daten. (Die zuständige Dienststelle kann aus Datenschutzgründen den Zugriff auf gewisse Datensätze einschränken oder verweigern.)

2. Datenabgabe an Dritte

Die zuständige Dienststelle legt fest, welche raumbezogenen Daten nicht an Dritte abgegeben werden dürfen. Die Datenabgabe erfolgt grundsätzlich ohne Entgelt (nur

für den bei der Aufbereitung der Daten anfallenden Aufwand kann Entgelt erhoben werden. Für Forschungs- und Ausbildungszwecke kann auf eine Rechnungsstellung verzichtet werden). Die bezogenen Daten dürfen, unter Nennung der Quelle, weitergegeben, weiterverarbeitet und veröffentlicht werden.

Der Regierungsrat wird deshalb eingeladen, die gesetzlichen Grundlagen über geographische Daten und Informationssysteme in der Verwaltung vorzuschlagen. Der Regierungsrat soll das Ziel verfolgen, dieses auf die Legislatur 2009 (neue Verwaltungs- und Departementsstruktur) in Kraft zu setzen. Er wird deshalb aufgefordert dem Grossen Rat spätestens im September 2008 einen Vorschlag zu unterbreiten.

Michael Wüthrich, Thomas Grossenbacher, Christoph Wydler, Loretta Müller, Mirjam Ballmer, Heiner Vischer, Beat Jans, Andrea Bollinger, Guido Vogel“

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

1.1 Zuständigkeit des Grossen Rates

Das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 (SG 152.100) bestimmt über die Motion in § 42 Abs. 1 und 2 folgendes:

§ 42. In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat verpflichtet werden, dem Grossen Rat eine Vorlage vorzulegen für den Erlass der gesetzlichen Grundlagen für das Anlegen geographischer Daten und geographischer Informationssysteme, über die Abgabe solcher Daten zur Nutzung an Dritte und über die dabei massgebenden Kriterien und das dabei anzuwendende Verfahren.

Mit der Motion wird die Änderung oder Schaffung eines Gesetzes beantragt. Das fällt eindeutig in die Zuständigkeit des Grossen Rates als Gesetzgeber. Die Motion verlangt nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich bezieht. Die Motion ist rechtlich zulässig.

1.1.1 Die Festlegung einer Frist zur Erfüllung der Motion

Mit der Motion soll der Regierungsrat verpflichtet werden, dem Grossen Rat eine Vorlage vorzulegen für den Erlass der gesetzlichen Grundlagen für geographische Daten und Informationssysteme - zwar soll der Regierungsrat die Vorlage dem Grossen Rat spätestens im

September 2008 vorlegen.

Wenn der Grosse Rat entscheidet, die Motion an den Regierungsrat zu überweisen, ist er gestützt auf § 43 Abs. 1 Satz 2 des Geschäftsordnungsgesetzes berechtigt, eine Frist zur Erfüllung festzulegen. Die Festlegung einer Frist zur Erfüllung ist rechtlich zulässig.

2. Zum Inhalt der Motion

Die Motion verlangt die Schaffung eines Gesetzes für die Bearbeitung von georafischen Daten und den Einsatz von geografischen Informationssystemen in der Verwaltung, sowie die Gewährleistung eines weitgehend gebührenfreien Zugangs für Einsicht und Nutzung der kantonalen Geodaten.

Gemäss geltender Rechtsordnung präsentiert sich die Ausgangslage zur Frage, ob und wenn ja, wann ein solches Gesetz zu schaffen ist, wie folgt:

2.1 Fachstelle für Geoinformation

Entsprechend der strategischen Bedeutung von raumbezogenen Daten hat der Regierungsrat bereits 1998 beim Grundbuch- und Vermessungsamt die Fachstelle für Geoinformation geschaffen.

Ihre Hauptaufgaben sind die Koordination von Geodaten und Geoinformationssystemen (GIS) in der Verwaltung, die Verknüpfung dieser Geodaten mit den zentralen kantonalen Informationssystemen sowie die Gewährung des Zugriffes auf zentrale Geodaten und deren Auswertungen gemäss den gesetzlichen Zugriffsberechtigungen. Sie unterstützt mit Systemberatung und Projektbegleitung die GIS-Projekte der Verwaltung und führt ein Verzeichnis über die verfügbaren Geodatenbestände und die laufenden GIS-Projekte (§ 40 Verordnung über die amtliche Vermessung vom 16. Dezember 2003, VOAV, SG 214.320).

2.2 GeoPortal Basel-Stadt

Zur Aufgabenerfüllung hat die Fachstelle im Jahre 2004 das GeoPortal Basel-Stadt geschaffen. Es ist in die e-Gov Infrastruktur des Kantons eingebunden und ermöglicht Wirtschaft, Verwaltung und Privaten einen integralen, stufengerechten Zugang zu Geoinformationen.

Das GeoPortal ist der für die Kundschaft sichtbare Teil der kantonalen Geodaten-Infrastruktur, die eine breite Nutzung von Daten mit Raumbezug bedarfsgerecht und kostengünstig gewährleisten soll. Die äusserst dynamische Entwicklung der Geodatennutzung in den vergangenen zehn Jahren ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Referenzdaten der amtlichen Vermessung und des Grundbuches über den ganzen Kanton homogen, in der nachgefragten Form und mit der geforderten Qualität zur Verfügung stehen. Im Jahre 2007 wurden über das GeoPortal 3.9 Millionen Zugriffe auf Kartendienste getätigt.

Die Einsicht in die öffentlichen Geodatenbestände via Geoviewer ist kostenlos.

Die Abgeltung der Nutzung von spezialisierten Geodiensten und des grossflächigen Datenbezuges für geschlossene Benutzergruppen wird zu den Gestehungskosten und einem Beitrag an den Betrieb der Geodateninfrastruktur vertraglich geregelt. Die erhobenen Gebühren dienen der Deckung der Kosten für die Aufgabenerfüllung der Fachstelle und sind damit kostenneutral ausgestaltet.

2.3 Die Informationsebenen der amtlichen Vermessung im Kanton Basel-Stadt

Die amtliche Vermessung ist eine Verbundaufgabe und wird vom Bund und den Kantonen gemeinsam durchgeführt und finanziert. Der Bund legt den Inhalt, Datenmodell und Detaillierungsgrad der Informationsebenen fest, die für die ganze Schweiz minimal vorhanden sein müssen. Ergänzend zu diesem Bundesmodell können die Kantone Mehranforderungen bestimmen, die sich auf Grund der Kantons- und Gemeindebedürfnisse ergeben.

Der Kanton Basel-Stadt hat die nachfolgende Geodatenebenen zu Bestandteilen der amtlichen Vermessung erklärt, die einen erheblich gesteigerten Nutz- und Mehrwert darstellen (§ 22 des Gesetzes betreffend Grundbuchverwaltung und Vermessungswesen vom 11. April 1929, SG 214.300, § 119 des Bau- und Planungsgesetzes vom 17. November 1999, BPG, SG 730.100, § 7 VOAV).

Es sind dies:

- Servitute (Dienstbarkeitsgrenzen)
- Bau- und Strassenlinien
- Waldgrenzen in überbauten Gebieten
- Zonen- und Bebauungspläne
- Strassenparzellen
- Nomenklatur der Strassenamen
- Leitungskataster
- 3D-Stadtmodell
- kantonale administrative Einteilungen (politische Wahlkreise, Wohnviertel, Wohnbezirke, Wohnblocks, Verkehrskreise, Kirchkreise, Poststellenkreise etc.)

Erst die vollständige Verfügbarkeit aller Ebenen der erweiterten amtlichen Vermessung des Kantons Basel-Stadt als Basisreferenz ermöglicht die gewünschte breite Nutzung von Raumdaten. Im Kanton Basel-Stadt besteht mit der Erfassung dieser Geodatenebenen als Bestandteile der amtlichen Vermessung eine solche vollständige Verfügbarkeit.

2.4 Bestehende kantonale Rechtsgrundlagen für Zugriff auf Geodaten

Der Motionstext erweckt auf Grund der angegebenen Beispiele von Geodathemen den Eindruck, dass nur für die Abgabe von Daten der amtlichen Vermessung nach Bundesrecht eine Rechtsgrundlage bestehe.

Das ist insofern unzutreffend, als dass die Rechtsgrundlagen für die Bearbeitung der unter Ziff. 2.3 erwähnten vielschichtigen Geodaten und damit nicht nur der amtlichen Vermessung i.e.S. in den dort erwähnten Erlassen zu finden sind. Aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen definieren die zuständigen Behörden die Voraussetzungen für die Abgabe der entsprechenden Daten, soweit sie nicht ohnehin öffentlich zugänglich sind. Schliesslich werden die Gebühren – und damit auch implizit der Umfang dieser Dienstleistungen - für die Aus- und Weitergabe von Plänen und Geodaten in analoger und elektronischer Form im § 52 der Verordnung zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 9. Dezember 1911 (Vo EG ZGB, SG 211.110) umfassend geregelt.

3. Neue Rechtsgrundlagen des Bundes

3.1 Geoinformationsgesetz (GeolG)

Das Bundesgesetz über Geoinformation (Geoinformationsgesetz, GeolG) vom 5. Oktober 2007 und zehn dazugehörige Ausführungsverordnungen treten am 1. Juli 2008 in Kraft. Das GeolG konkretisiert den neuen Art. 75 a BV, sowie das im Jahre 2003 vom Bundesrat genehmigte Umsetzungskonzept zur Geoinformationsstrategie beim Bund. Demnach bilden Geodaten und Geoinformationen in der heutigen Informations- und Wissensgesellschaft die Basis für behördliche und privatwirtschaftliche Planungen, Massnahmen und Entscheidungen aller Art, welche den Raum betreffen.

Die Geoinformationsstrategie hat zum Ziel, die Verfügbarkeit von qualitativ hochwertiger Geoinformation für die Verwaltung, die Wirtschaft und Private zu erhöhen. Mittels Aufbau einer Nationalen Geodaten-Infrastruktur (NGDI) soll sichergestellt werden, dass die weitgehend bereits bestehenden, dezentral verwalteten Geodaten über das Gebiet der Schweiz für alle Interessierten einfach zugänglich werden und für eine breite Nutzung, nachhaltig, aktuell, in der richtigen Qualität und zu angemessenen Kosten zur Verfügung stehen.

Betreffend Gebühren verlangt das GeolG (Art. 15), dass der Bund und die Kantone die Grundsätze für die Tarifierung von Geobasisdaten des Bundesrechts und für Geodienste von nationalem Interesse harmonisieren. Die Kriterien für die Gebührenerhebung zu Eigengebrauch und zur gewerblichen Nutzung werden explizit aufgezählt. In der Botschaft zum GeolG vom 6. September 2006 (06.077, BBl S. 7817 ff.) wird betont, dass der Investitionsschutz, d.h. die Amortisation der bisherigen, grossen Investitionen durch die Kantone, unbestritten sei. Weiter wird ausgeführt, dass die Tarifierungs- und Vertriebsstrategie des Bundes, welche den Bezug von Geobasisdaten zu Grenzkosten oder kostenlos anstrebt, aufgrund der Auflagen der Schuldenbremse nicht umgesetzt werden könne. Zudem ergibt sich aus der Harmonisierungspflicht unter den Kantonen, dass sich diese auf eine gemeinsame Tarifierungsbasis einigen müssen, dabei ist aber aufgrund des vorstehend ausgeführten nicht davon auszugehen, dass damit eine gemeinsame Strategie der kostenlosen Abgabe der Geodaten gemeint ist.

3.2 Verordnung über den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREBKV)

Nach Art. 16 des GeolG sind öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen, die nach den Vorschriften des Zivilgesetzbuchs nicht im Grundbuch angemerkt werden können, Gegenstand eines neuen Katasters der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen.

Der Bundesrat legt fest, welche Geobasisdaten des Bundesrechts Gegenstand des Katasters sind. Die Kantone können zusätzliche eigentümerverbindliche Geobasisdaten bezeichnen, die zum Bestand des Katasters gehören.

Der Bundesrat legt die Mindestanforderungen an den Kataster hinsichtlich Organisation, Führung, Datenharmonisierung, Datenqualität, Methoden und Verfahren fest. Dazu wird eine Verordnung erarbeitet, die voraussichtlich per 1. Juli 2009 in Kraft gesetzt werden soll.

3.3 Immobiliarsachenrechtsrevision

Anlässlich der zur Zeit laufenden Teilrevision des Immobiliarsachen- und Grundbuchrechts schlägt der Bundesrat in einem neuen Art. 676 Abs. 4 ZGB vor, dass die Kantone ihren kan-

tonalen Leitungskatastern den öffentlichen Glauben zuerkennen können. Die Aufnahme von Leitungen in den Kataster begründet dann die Vermutung der Richtigkeit der Lage und des Verlaufs der Leitung (BBl 2007 5283ff.).

Die neuen Bestimmungen des ZGB werden kaum vor 2010 in Kraft treten. Deshalb kann die Beantwortung der Frage, ob der Kanton Basel-Stadt von dieser Aufwertung des Leitungskatasters Gebrauch machen soll, ebenfalls erst im Rahmen der Ausarbeitung der Bestimmungen zum GeolG (vgl. dazu sogleich) geprüft werden.

3.4 Anpassung des kantonalen Rechtes

Artikel 46 GeolG schreibt vor, dass die Kantone innert drei Jahren nach Inkraftsetzung des Gesetzes ihre Gesetzgebung (Gesetzes- und Verordnungsrecht) an das neue Geoinformationsrecht des Bundes angepasst haben müssen, also bis zum 1. Juli 2011. Dieses Vorhaben wird denn auch im neuen Politikplan 2009-2012 als Projekt des Aufgabenfeldes Bausicherheit, Grundbuch und Geoinformation (BD 1.2) erscheinen.

4. Zusammenfassung

Wie in 2.3 (Informationsebenen der amtlichen Vermessung) dargelegt, sind die in der Motion aufgezählten Raumdatensätze ohne Ausnahme der amtlichen Vermessung zuzuordnen (§ 22 Gesetz betreffend Grundbuchverwaltung und Vermessungswesen, § 119 BPG, § 7 VOAV), womit deren Bearbeitung entgegen der Ansicht der Motionärinnen und Motionäre im Kanton Basel-Stadt bereits geregelt ist.

Aus der umfassenden Regelung der Gebühren für die Abgabe von Daten der amtlichen Vermessung und von Geodaten an Dritte in § 52 der Verordnung zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch ergibt sich sodann implizit auch der Umfang der heute bereits erbrachten Dienstleistungen gegenüber Dritten.

Es bestehen also bereits heute gesetzliche Regelungen zu den geographischen Daten und Informationssystemen, nur sind sie nicht in einem einheitlichen Erlass gebündelt.

Die in der Motion grundsätzlich unentgeltlich verlangte Datenabgabe an Dritte widerspricht den Voraussetzungen des Geoinformationsgesetzes (Art. 15), wonach der Investitionsschutz für die Kantone nicht in Frage gestellt wird und Bund und die Kantone die Grundsätze für die Tarifierung von Geobasisdaten des Bundesrechts und für Geodienste von nationalem Interesse unter Berücksichtigung des Gebrauchs (Eigennutzung oder gewerbliche Nutzung) harmonisieren müssen. Zudem müssten bei einer unentgeltlichen Datenabgabe die Aufwendungen der Fachstelle für Geoinformation aus den allgemeinen Staatsmitteln aufgebracht werden und würden so von der Allgemeinheit anstatt wie in der heutigen Regelung von den Datenbezüglern getragen.

5. Antrag auf Überweisung als Anzug

Aufgrund der dargelegten Gegebenheiten und dem gesetzlichen Anpassungsbedarf auf Bundesebene begrüsst der Regierungsrat das Anliegen der Motionäre grundsätzlich und möchte diesem auch Rechnung tragen.

Die Motion verlangt aber in unrealistisch kurzer Frist die Schaffung eines Gesetzes für den Einsatz von geographischen Informationssystemen in der Verwaltung, sowie für die Bearbeitung von raumbezogenen Daten und deren Nutzung durch Dritte. Damit könnte die innert

Jahresfrist zu erwartende Bundesverordnung zum Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen nicht im kantonalen Gesetz einbezogen werden und das neue Gesetz müsste bereits kurze Zeit nach seinem Wirksamwerden bereits wieder überarbeitet werden. Andererseits wurde vorstehend gezeigt, dass die Bearbeitung und Abgabe von Daten der amtlichen Vermessung und von Geodaten im Kanton Basel-Stadt bereits geregelt ist, und dass die angestrebte Kostenregelung den Überlegungen bei der Schaffung des neuen Bundesgesetzes widerspricht.

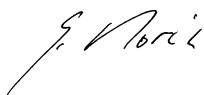
Das Anliegen der Motionärinnen und Motionäre, einen breiten und kostengünstigen Zugang zu den von der Verwaltung gepflegten qualitativ hochwertigen Geodaten und deren koordinierte Bearbeitung innerhalb der Verwaltung zu regeln, ist aber berechtigt und entspricht auch den Zielsetzungen des Geoinformationsgesetzes des Bundes. Dieses regelt mit den dazugehörenden neuen bzw. teilrevidierten Ausführungsverordnungen erstmals umfassend den Bereich der Geoinformation nach einheitlichen Gesichtspunkten. Gemäss Art. 46 des GeolG müssen die Kantone ihre Rechtsgrundlagen bis am 1. Juli 2011 dem neuen Gesetz anpassen. Im Rahmen der Feststellung des Anpassungsbedarfes der kantonalrechtlichen Erlasse an das GeolG und die verschiedenen Ausführungsverordnungen wird dann geprüft werden müssen, ob diese mit einem kantonalen Gesetz oder auf dem Verordnungsweg vorgenommen werden sollen. Gleichzeitig ergibt sich so die Möglichkeit, die heute auf verschiedene Erlasse verteilten kantonalen Rechtsgrundlagen zusammen zu fassen.

Der Regierungsrat wird die von der Motion verlangten gesetzlichen Grundlagen über geographische Daten und Informationssysteme in der Verwaltung im Rahmen der Umsetzung des GeolG erarbeiten. Er wird dies aber, wie gezeigt, sinnvollerweise nicht innert der von den Motionären verlangten Frist tun können. Zudem ergeben sich wie gezeigt inhaltliche Fragen, die eine Überweisung als Motion nicht als zweckmässig erscheinen lassen. Um dennoch sicherzustellen, dass die Anliegen der Motion bei der Anpassung der kantonalen Rechtsgrundlagen im Rahmen des Möglichen berücksichtigt werden, sollte diese in der Form eines Anzuges überwiesen werden.

6. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir Ihnen, die Motion Michael Wüthrich und Konsorten betreffend der Einführung gesetzlicher Grundlagen über geographische Daten und Informationssysteme in der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt und der Datenabgabe betreffend dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber