

2007.13 (S. 222–181)

## Die rechtlichen Auswirkungen der INSPIRE-Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft auf das Geoinformationsrecht in der Schweiz

*Kettiger Daniel, Mag. rer. publ., Rechtsanwalt*

**Gutachten vom 13. August 2007**

---

**Stichwörter:** *Geoinformationsrecht, Umweltrecht, Völkerrecht, europäisches Gemeinschaftsrecht*

**Mots clés:** *droit de la géoinformation, droit de l'environnement, droit international public, droit de la Communauté européenne*

**Termini chiave:** *Legislazione sulla geoinformazione. Legislazione sulla protezione dell'ambiente. Diritto internazionale pubblico. Diritto comunitario*

---

**Regeste:**

*Am 15. Mai 2007 trat die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung einer Geodaten Infrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE) in Kraft. Eine direkte Anwendung der INSPIRE-Richtlinie steht nicht zur Diskussion, weil diese neue Richtlinie in keinem der bestehenden sektoriellen Abkommen zwischen der EU und der Schweiz explizit erwähnt und als anwendbar erklärt wird. Demgegenüber ist eine indirekte Anwendbarkeit der INSPIRE-Richtlinie und der zugehörigen Durchführungsbestimmungen auf die Geobasisdaten des Bundesrechts auf Grund der Vollmitgliedschaft der Schweiz der Europäischen Umweltagentur (EUA) wahrscheinlich. Die rechtlichen Auswirkungen auf die Luftfahrt Daten der Schweiz bleiben unklar.*

**Regeste:**

*Le 15 mai 2007, la Directive du Parlement européen et du Conseil établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE) est entrée en vigueur. Une application directe de cette nouvelle directive n'est pas en discussion, étant donné que cette dernière n'est mentionnée explicitement et déclarée applicable dans aucun des accords sectoriels entre l'UE et la Suisse. En revanche, une application indirecte de cette directive et de ses dispositions d'exécution aux géodonnées de base du droit fédéral est probable étant donné que la Suisse est membre à part entière de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE). Les incidences juridiques sur les données aéronautiques de la Suisse demeurent incertaines.*

**Regesto:**

*Il 15 maggio 2007 è entrata in vigore la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'Infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (INSPIRE). È fuor di dubbio che la direttiva INSPIRE non è direttamente applicabile, in quanto non è espressamente menzionata né dichiarata applicabile da alcuno degli accordi settoriali tra l'UE e la Svizzera. È per contro probabile che la direttiva e le relative disposizioni attuative siano indirettamente applicabili ai geodati di base di diritto federale, poiché la Svizzera è membro a pieno titolo dell'Agenzia europea dell'ambiente. Permangono poco chiare le conseguenze giuridiche sui dati aeronautici della Svizzera.*

---

**Rechtliche Grundlagen:** Art. 1 und 8 EIONET (SR 0.814.092.681); Internationales Übereinkommen über Zusammenarbeit zur Sicherung der Luftfahrt «EUROCONTROL» vom 13. Dezember 1960, geändert durch das Protokoll vom 12. Februar 1981 (SR 0.748.05)

**Base juridique:** Art. 1 et 8 EIONET (RS 0.814.092.681); Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne «EUROCONTROL» du 13 décembre 1960, amendée par le protocole du 12 février 1981 (RS 0.748.05)

**Basi legali:** Art. 1 e 8 EIONET (RS 0.814.092.681); Convenzione internazionale del 13 dicembre 1960 di cooperazione per la sicurezza della navigazione aerea «EUROCONTROL» (RS 0.748.05)

---

## Inhalt

|  |            |
|--|------------|
| <b>Summary</b>   | <b>226</b> |
| <b>1. Auftrag</b>  | <b>227</b> |
| <b>2. Das Verhältnis des europäischen Gemeinschaftsrechts zum schweizerischen Recht</b>  | <b>227</b> |
| <b>2.1. Die Rechtsquellen der europäischen Gemeinschaft</b>                              | <b>227</b> |
| 2.1.1. Einleitung  | 227        |
| 2.1.2. Primärrecht   | 228        |
| 2.1.3. Sekundärrecht   | 228        |
| <b>2.2. Die Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts in der Schweiz</b>                     | <b>230</b> |
| 2.2.1. Sektorielle Abkommen und Mitwirken in gesamteuropäischen Organisationen           | 230        |
| 2.2.2. Die Rechtsquellen der sektoriellen Abkommen                                       | 231        |
| 2.2.3. Die Rechtsverbindlichkeit der Abkommen für die Schweiz                            | 233        |
| 2.2.4. Direkte oder indirekte Anwendbarkeit von Gemeinschaftsrecht                       | 234        |
| <b>3. Die INSPIRE-Richtlinie</b>   | <b>235</b> |
| <b>3.1. Entstehung und Zielsetzung</b>   | <b>235</b> |
| <b>3.2. Grundzüge der Regelungen</b>   | <b>235</b> |
| <b>3.3. Umsetzung der Richtlinie</b>   | <b>236</b> |
| 3.3.1. Durchführungsbestimmungen   | 236        |
| 3.3.2. Zeitliche Vorgaben  | 237        |
| <b>4. Zur Anwendbarkeit der INSPIRE-Richtlinie in der Schweiz</b>                        | <b>237</b> |
| <b>4.1. Keine direkte Anwendbarkeit</b>  | <b>237</b> |
| <b>4.2. Indirekte Anwendbarkeit über das Umweltrecht</b>                                 | <b>238</b> |
| 4.2.1. Die Schweizer Mitgliedschaft in der Europäischen Umweltagentur (EUA)              | 238        |
| 4.2.2. Die Rolle der EUA bei der Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie                        | 238        |
| 4.2.3. Indirekte Anwendung bei der Datenharmonisierung durch die EUA                     | 239        |
| 4.2.4. Indirekte Anwendung über die Einbindung in das europäische Umweltbeobachtungsnetz | 240        |
| <b>4.3. Unklare Situation im Bereich der Luftfahrt Daten</b>                             | <b>240</b> |
| <b>4.4. Keine weiteren erkennbaren Fälle indirekter Anwendung</b>                        | <b>241</b> |
| <b>5. Weitgehende Umsetzung durch das neue schweizerische Geoinformationsrecht</b>       | <b>241</b> |
| <b>5.1. Grundsätzliches</b>  | <b>241</b> |
| <b>5.2. Übereinstimmung und Abweichungen</b>   | <b>241</b> |
| 5.2.1. Übereinstimmungen von INSPIRE-Richtlinie und neuem Geoinformationsrecht           | 241        |
| 5.2.2. Weitergehender Regelungsbereich des schweizerischen Recht                         | 242        |
| 5.2.3. Einschränkende Regelungen des schweizerischen Recht                               | 243        |
| <b>6. Folgerungen</b>  | <b>243</b> |
| <b>6.1. Problematische Schnittstellen</b>  | <b>243</b> |

|  |   |            |
|--|---|------------|
| 6.1.1.   | Schutzrechte                                    | 243        |
| 6.1.2.   | Technische Folgen der Durchführungsbestimmungen | 243        |
| <b>6.2.</b>                                    | <b>Handlungsbedarf</b>                          | <b>243</b> |
| <b>Anhang 1: Literaturverzeichnis</b>          |   | <b>245</b> |
| <b>Anhang 2: Verzeichnis der Rechtserlasse</b> |   | <b>247</b> |
| <b>Anhang 3: Abkürzungsverzeichnis</b>         |   | <b>249</b> |

## Summary

Am 15. Mai 2007 trat die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung einer Geodaten Infrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE) in Kraft. Der Verfasser wurde mit der Abklärung beauftragt, ob und inwieweit diese Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft (EG) Auswirkungen auf das Geoinformationsrecht in der Schweiz hat.

Eine direkte Anwendung der INSPIRE-Richtlinie steht nicht zur Diskussion, weil diese neue Richtlinie in keinem der bestehenden sektoriellen Abkommen zwischen der EU und der Schweiz explizit erwähnt und als anwendbar erklärt wird.

Demgegenüber ist eine indirekte Anwendbarkeit der INSPIRE-Richtlinie und der zugehörigen Durchführungsbestimmungen auf Geobasisdaten des Bundesrechts denkbar und wohl auch wahrscheinlich. Die Schweiz ist vollständiges Mitglied der Europäischen Umweltagentur (EUA) und nimmt am Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetzes (EIONET) teil. Die EUA ist befugt, den Mitgliedstaaten qualitative und technische Vorgaben hinsichtlich der in das Beobachtungsnetz einzuspeisenden Umweltdaten – dazu gehören auch Geodaten – zu machen. Es ist somit anzunehmen, dass die EUA die Vorschriften der Durchführungsbestimmungen der INSPIRE-Richtlinie für den Austausch von Umweltdaten als verbindlich erklären wird, zumal der Hauptzweck der INSPIRE-Richtlinien ja gerade in der Unterstützung der Umweltpolitik der EU liegt. Zudem unterliegt der Datenbezug von schweizerischen Behörden und Verwaltungseinheiten im Rahmen von EIONET dem Grundsatz der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit. Dies könnte die schweizerischen Teilnehmenden im EIONET zwingen, bestimmte Datensätze gemäss den Durchführungsbestimmungen in harmonisierter Form zur Verfügung zu stellen.

Unklar – und im Rahmen des vorliegenden Gutachterauftrags kaum zu klären – ist die Situation bei den raumbezogenen Luftfahrt Daten. Weitere Fälle, in welchen eine indirekte Anwendung der INSPIRE-Richtlinie über völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz gegeben sein könnte, sind nicht ersichtlich.

Im schweizerischen Recht fehlt ein Leistungsschutz für Datenbanken (Datenbankschutz *sui generis*), wie er auf der Grundlage der EU-Datenbankrichtlinie in allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft besteht. In diesem Bereich besteht im schweizerischen Recht eine echte Regelungslücke, die schlimmstenfalls dazu führen könnte, dass EU-Staaten den schweizerischen Behörden das Zugangsrecht mit dem Hinweis auf fehlendes „Gegenrecht“ im Leistungsschutz verwehren. Die Durchführungsbestimmungen zur INSPIRE-Richtlinie werden technische Vorgaben insbesondere zu den Bezugssystemen und Bezugsrahmen, zu den Datenmodellen sowie zu den Darstellungsmodellen enthalten. Dies wird im Bereich des verpflichtenden Austausches hinsichtlich zahlreicher Datensätze zu Schnittstellenproblemen führen. Zur Lösung dieser Schnittstellenprobleme wird eine grosse Zahl von Transformationsdiensten notwendig sein.

Nach Auffassung des Verfassers besteht folgender Handlungsbedarf:

- Um Rechtssicherheit über die indirekte Anwendbarkeit der INSPIRE-Richtlinie im Bereich des EUA-Abk. zu erhalten, sollte diese Frage im Gemischten Ausschuss beraten und geklärt werden.
- Die Frage der Regelungslücke im Datenbankschutz sollte – sobald dies sinnvoll und möglich ist – im Bereich des Datenaustausches im EIONET an einigen konkreten Beispielen vertieft geprüft werden.

- Sobald die Durchführungsvorschriften vorliegen, sollte das schweizerische Geoinformationsrecht bezüglich Kompatibilität im Detail überprüft werden.

## 1. Auftrag

Am 15. Mai 2007 trat die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung einer Geodaten Infrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE)<sup>1</sup> in Kraft. Die Geschäftsstelle KOGIS im Bundesamt für Landestopografie (swisstopo) hat den Verfasser beauftragt, abzuklären, ob und inwieweit diese Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft (EG) Auswirkungen auf das Geoinformationsrecht in der Schweiz hat.

Das vorliegende Kurzgutachten fasst gleichzeitig ein Referat zusammen, das der Verfasser anlässlich der Veranstaltung „Nationaler INSPIRE Informationstag Schweiz“ am 6. Juni 2007 in Wabern gehalten hat.<sup>2</sup>

## 2. Das Verhältnis des europäischen Gemeinschaftsrechts zum schweizerischen Recht

### 2.1. Die Rechtsquellen der europäischen Gemeinschaft

#### 2.1.1. Einleitung

Zum besseren Verständnis des europäischen Gemeinschaftsrechts ist es notwendig sich kurz mit den Strukturen der Europäischen Union (EU) zu befassen.

*Grundlage der EU* – und nach dem gängigen Bild der drei Säulen<sup>3</sup>, die *erste Säule* – bilden die *europäischen Gemeinschaften*: die Europäische Gemeinschaft (EG; ursprünglich Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, EWG), die Europäische Atomgemeinschaft (EAG; Euratom) sowie, bis zu ihrer Auflösung im Jahr 2002, die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS; Montanunion). Bei den Gemeinschaften handelt es sich um supranationale Organisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit.<sup>4</sup> Im vorliegenden Zusammenhang von massgeblicher Bedeutung ist dabei ausschliesslich die EG, deren Aufgabe die Errichtung eines gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion ist.<sup>5</sup>

Die *zweite Säule* der EU bildet die gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP); die *dritte Säule* wird durch die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) gebildet. Sie sind nicht supranationaler Natur sondern *völkervertragsrechtliche Kooperationen* im herkömmlichen Sinn, wobei sie sich auf die institutionellen Grundlagen der europäischen Gemeinschaften abstützen.<sup>6</sup> Die EU bildet sozusagen das Dach über den drei Säulen.

Das europäische Gemeinschaftsrecht besteht aus dem *primären* und dem *sekundären* (abgeleiteten) *Gemeinschaftsrecht*. Zu den weiteren Rechtsgrundlagen gehören das Recht der EU, insbesondere der Vertrag über die Europäische Union, die völkervertragsrechtlichen Regelungen der zweiten und der dritten Säule sowie – für das vorliegende Gutachten wie-

---

<sup>1</sup> INSPIRE-Richtlinie, näheres dazu siehe Ziffer 3.

<sup>2</sup> Die Veranstaltung wurde von der Geschäftsstelle KOGIS beim Bundesamt für Landestopografie veranstaltet; die Schaubilder zu den Referaten sind im Internet unter folgender Adresse abrufbar: <[http://www.swisstopo.ch/about/domains/kogis/popup\\_pr](http://www.swisstopo.ch/about/domains/kogis/popup_pr)>

<sup>3</sup> Vgl. JAAG, Rz. 1202 ff.

<sup>4</sup> Vgl. JAAG, Rz. 1211 ff.

<sup>5</sup> Vgl. JAAG, Rz. 1208.

<sup>6</sup> Vgl. JAAG, Rz. 1203.

derum von Bedeutung – die völkerrechtlichen Verträge, welche die europäischen Gemeinschaften mit weiteren Völkerrechtssubjekten abgeschlossen haben (z.B. mit der Schweiz).

Das Gemeinschaftsrecht stellt weder staatliches Recht noch Völkervertragsrecht im eigentlichen Sinn dar, sondern bildet eine eigenständige Kategorie von Rechtsvorschriften, die gesamthaft eine *eigenständige, supranationale Rechtsordnung* ergeben.<sup>7</sup> Es hat Vorrang gegenüber dem Recht der Mitgliedstaaten (ähnlich wie das Bundesrecht gegenüber dem kantonalen Recht).<sup>8</sup> Das Gemeinschaftsrecht verpflichtet zudem nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern begründet auch unmittelbar Rechte und Pflichten von Bürgerinnen und Bürgern der Mitgliedstaaten, soweit dies von der erlassenden Behörde gewollt ist und soweit die gemeinschaftsrechtlichen Normen genügend bestimmt – und damit *self executing* – sind.<sup>9</sup>

Die Rechtsquellen des Gemeinschaftsrechts stehen untereinander in einem *hierarchischen Verhältnis*.<sup>10</sup> Das primäre hat Vorrang vor dem sekundären Gemeinschaftsrecht. Innerhalb des sekundären Gemeinschaftsrechts haben die Grunderlasse Vorrang vor den Durchführungsbestimmungen. Staatsverträge stehen hierarchisch zwischen dem primären und sekundären Gemeinschaftsrecht, sie gehen dem letzteren vor.<sup>11</sup>

### **2.1.2. Primärrecht**

Das *Primärrecht* stellt die Grundlage der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union dar. Zum Primärrecht gehören die nach den Regeln des Völkervertragsrechts zustande gekommenen Staatsverträge zur Gründung der Gemeinschaften (Gründerverträge), jeweils mit ihren Beitritts- und Änderungsverträgen.<sup>12</sup> Dazu zählen insbesondere die heute noch geltenden Gründungsverträge, der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) und der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAGV). Primäres Gemeinschaftsrecht bilden auch die Beschlüsse des Rates von grundsätzlicher Bedeutung, die zu ihrer Gültigkeit der Ratifizierung aller Mitgliedstaaten bedürfen.<sup>13</sup> Weiter gehören zum primären Gemeinschaftsrecht Teile des Vertrags über die Europäische Union (EUV); bei zahlreichen Bestimmungen handelt es sich allerdings nur um Regelungen der intergouvernementalen Zusammenarbeit und damit um gewöhnliches Unionsrecht.

Das Primärrecht enthält auch ungeschriebenes Recht.<sup>14</sup> Von Bedeutung sind insbesondere die vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) in seiner Praxis entwickelten Rechtsgrundsätze.

### **2.1.3. Sekundärrecht**

Das *Sekundärrecht* baut auf dem Primärrecht auf. Es wird nach Massgabe der im Primärrecht enthaltenen Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen durch die Organe der Gemeinschaft (insbesondere Kommission, Rat, Parlament) geschaffen und erlassen. Die in den sektoriellen Abkommen der Schweiz (vgl. Ziffer 2.2.1) enthaltenen Verweisungen auf das Ge-

---

<sup>7</sup> Vgl. JAAG, Rz. 1215 ff.

<sup>8</sup> Vgl. JAAG, Rz. 1218 f.; ausführlich EMMERT, § 14.

<sup>9</sup> Vgl. JAAG, Rz. 1216; zur Unterscheidung zwischen unmittelbarer Geltung und unmittelbarer Anwendbarkeit vgl. EMMERT, § 15, Rz. 1 bis 7, zu den Voraussetzungen der unmittelbaren Anwendbarkeit (*self executing*) insbesondere Rz. 3.

<sup>10</sup> Vgl. dazu JAAG, Rz. 2003.

<sup>11</sup> Vgl. JAAG, Rz. 2003 und 3422 ff.

<sup>12</sup> Vgl. JAAG, Rz. 2005 ff.; EMMERT, § 12, Rz. 1.

<sup>13</sup> Vgl. JAAG, Rz. 2008.

<sup>14</sup> Vgl. JAAG, Rz. 2022 ff.

meinschaftsrecht beziehen sich vorwiegend auf das Sekundärrecht. Im EGV sind fünf Erlassformen vorgesehen (Art. 249 EGV): die Verordnung, die Richtlinie, die Entscheidung, die Empfehlung und die Stellungnahme.<sup>15</sup> Die Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen sind rechtlich verbindlich.

Die *Verordnung*<sup>16</sup> ist mit einem schweizerischen Gesetz vergleichbar. Sie enthält Rechtssätze (verbindliche generell-abstrakte Normen) und ist somit auf eine unbestimmte Vielzahl von Fällen und Personen anwendbar. Nach ihrem Inkrafttreten ist die Verordnung in allen Mitgliedstaaten der EG unmittelbar anwendbar, ohne dass die Mitgliedstaaten Massnahmen zu ihrer Umsetzung treffen müssen (Art. 249 Abs. 2 EGV). Die Verordnung geht ausserdem dem nationalen Recht vor. Nationales Recht, das einer Verordnung widerspricht, darf nicht mehr angewendet werden. Vor Gericht (insbesondere auch vor nationalen Gerichten) können sich die EU-Bürgerinnen und Bürger direkt auf eine Verordnung berufen.

Die *Richtlinie*<sup>17</sup> richtet sich an die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. Sie umschreibt ein verbindliches Ziel, das die Staaten zu erreichen haben (Art. 249 Abs. 3 EGV). Richtlinien *müssen von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden*, die dabei über einen gewissen Ermessensspielraum verfügen (Art. 249 Abs. 3 EGV: „... Wahl der Form und der Mittel.“). Sie bestimmen die Mittel, mit welchen sie das Ziel erreichen wollen. Als Grundsatz gilt, dass durch die Umsetzung ein Rechtszustand geschaffen werden muss, der die Rechte und Pflichten aus den Vorschriften einer Richtlinie hinreichend klar und bestimmt erkennen lässt und so den EU-Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit gibt, sie vor den nationalen Gerichten geltend zu machen oder sich gegen sie zur Wehr zu setzen. Dazu bedarf es in aller Regel des *Erlasses verbindlicher nationaler Rechtsnormen* (Rechtserlasse) oder aber der Aufhebung oder Abänderung bestehender Rechts- und Verwaltungsvorschriften.<sup>18</sup> Blosser Verwaltungsmassnahmen genügt nicht, da diese von der Verwaltung naturgemäss beliebig geändert werden können und sie auch nur unzureichende Publizität geniessen. Vor Gericht können sich EU-Bürgerinnen und Bürger grundsätzlich nicht direkt auf eine Richtlinie stützen, sondern müssen sich auf das nationale Recht berufen, das die Richtlinie umsetzt. Ausnahmsweise sind allerdings Richtlinien direkt anwendbar.<sup>19</sup> Der EuGH hat in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass sich die EU-Bürgerinnen und Bürger unter bestimmten Voraussetzungen unmittelbar auf die Bestimmungen der Richtlinie berufen und die ihnen danach zustehenden Rechte in Anspruch nehmen und gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten durchsetzen können. Die Voraussetzungen dieser Direktwirkung umschreibt der EuGH (kumulativ) wie folgt:<sup>20</sup>

- Die Bestimmungen der Richtlinie oder EGKS-Empfehlung müssen die Rechte der Unionsbürger/innen bzw. Unternehmen hinreichend klar und präzise festlegen.
- Die Inanspruchnahme des Rechts darf an keine Bedingung oder Auflage geknüpft sein.

---

<sup>15</sup> Vgl. JAAG, Rz. 2101; vgl. auch die Darstellung in „Das Handlungsinstrumentarium der EG“, <[http://europa.eu.int/eur-lex/de/about/abc/abc\\_20.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/about/abc/abc_20.html)>.

<sup>16</sup> Ausführlich zur Verordnung JAAG, Rz. 2108 ff; EMMERT, § 12, Rz. 12 ff.

<sup>17</sup> Ausführlich zur Richtlinie JAAG, Rz. 2112 ff; EMMERT, § 12, Rz. 15 ff.

<sup>18</sup> Vgl. <[http://europa.eu.int/eur-lex/de/about/abc/abc\\_20.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/about/abc/abc_20.html)>; in diesem Sinne auch JAAG, Rz. 2116.

<sup>19</sup> Vgl. JAAG, Rz. 2119 ff.

<sup>20</sup> Vgl. <[http://europa.eu.int/eur-lex/de/about/abc/abc\\_20.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/about/abc/abc_20.html)>.

- Dem nationalen Gesetzgeber darf bei der inhaltlichen Gestaltung des Rechts kein Ermessensspielraum eingeräumt sein.
- Die Frist für die Umsetzung der Richtlinie/EGKS-Empfehlung ist abgelaufen.

Diese *Rechtsprechung des EuGH zur Direktwirkung von Richtlinien* beruht im wesentlichen auf der Überlegung, dass ein Mitgliedstaat widersprüchlich und rechtsmissbräuchlich handelt, wenn er sein Recht anwendet, obwohl er es entsprechend den Vorgaben aus den Richtlinienbestimmungen hätte anpassen müssen. Dieser unzulässigen bzw. unzulänglichen Rechtsausübung durch einen Mitgliedstaat wird durch die Anerkennung der Direktwirkung einer Richtlinienbestimmung insofern entgegengewirkt, als damit verhindert wird, dass der betreffende Mitgliedstaat aus der Missachtung des Gemeinschaftsrechts irgendeinen Vorteil zieht. In diesem Sinne kommt der Direktwirkung von Richtlinien *Sanktionscharakter* zu.<sup>21</sup> Darüber hinaus hat der EuGH in seiner Praxis eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum *Ersatz derjenigen Schäden* anerkannt, die durch die *fehlende oder nicht ordnungsgemässe Umsetzung* verursacht werden.<sup>22</sup>

Die *Entscheidung*<sup>23</sup> ist ein *individuell-konkreter Rechtsakt* eines Organs der EG (meistens der Kommission) und richtet sich an eine Person oder einen Mitgliedstaat (vergleichbar mit der Verfügung im schweizerischen Verwaltungsrecht). Sie begründet nur gegenüber dem jeweiligen Adressaten Rechte und Pflichten (Art. 249 Abs. 4 EGV). Richtet sich eine Entscheidung an einen Mitgliedstaat, verpflichtet sie nur diesen einen Staat, der für ihre Umsetzung verantwortlich ist. Eine an einen Mitgliedstaat gerichtete Entscheidung kann darüber hinaus unter den gleichen Voraussetzungen wie eine Richtlinie unmittelbare Wirkung auch für die EU-Bürgerinnen und Bürger erzeugen.<sup>24</sup>

*Empfehlungen* und *Stellungnahmen*<sup>25</sup> richten sich an Mitgliedstaaten oder Personen. Sie sind Äusserungen der Organe der EG ohne oder mit höchstens beschränkter Verbindlichkeit und deshalb keine Rechtserlasse oder Rechtsakte im engeren Sinn. Sie legen den Mitgliedstaaten bzw. Personen ein bestimmtes Verhalten nahe, dieses kann aber nicht erzwungen werden. Empfehlungen und Stellungnahme sind deshalb keine eigentlichen Rechtsquellen des Gemeinschaftsrechts. Allerdings können sie indirekt rechtliche Wirkungen entfalten, wenn sie die Voraussetzungen für spätere verbindliche Rechtsakte schaffen (im Sinne von Materialien) oder das betreffende Gemeinschaftsorgan sich selbst bindet, wodurch unter Umständen ein Vertrauenstatbestand geschaffen werden kann. Empfehlungen und Stellungnahmen sind somit vor allem als *Auslegungshilfen* für das primäre und sekundäre Gemeinschaftsrecht von Bedeutung.<sup>26</sup>

## **2.2. Die Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts in der Schweiz**

### **2.2.1. Sektorielle Abkommen und Mitwirken in gesamteuropäischen Organisationen**

Die Schweiz ist *nicht Mitgliedstaat* der EG bzw. der EU. Sie ist aber durch die so genannten „bilateralen Abkommen“ und weitere völkerrechtliche Verträge mit der EU verbunden. Das europäische Gemeinschaftsrecht gilt deshalb für die Schweiz nicht per se, sondern nach

---

<sup>21</sup> Vgl. JAAG, Rz. 2120; siehe auch <[http://europa.eu.int/eur-lex/de/about/abc/abc\\_20.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/about/abc/abc_20.html)>.

<sup>22</sup> Vgl. JAAG, Rz. 2123 und 2515 ff.; siehe auch <[http://europa.eu.int/eur-lex/de/about/abc/abc\\_20.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/about/abc/abc_20.html)>.

<sup>23</sup> Ausführlich zur Entscheidung JAAG, Rz. 2124 f;

<sup>24</sup> Vgl. JAAG, Rz. 2125.

<sup>25</sup> Ausführlich zur Empfehlung und Stellungnahme JAAG, Rz. 2126 ff.

<sup>26</sup> In diesem Sinne auch JAAG, Rz. 2126.

ganz bestimmten Regeln, die nachfolgend (insbesondere Ziffer 2.2.2) aufgezeigt werden sollen.

Die Schweiz hat mit der EG insgesamt 16 sektorielle Abkommen geschlossen, besser bekannt unter dem Titel „Bilaterale I und II“. Diese betreffend – zusammengefasst – die folgenden Bereiche:<sup>27</sup>

1. Forschung
2. Öffentliches Beschaffungswesen
3. Technische Handelshemmnisse
4. Landwirtschaft
5. Luftverkehr
6. Landverkehr
7. Personenverkehr
8. Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit (Schengen)
9. Asyl und Migration (Dublin)
10. Zinsbesteuerung
11. Betrugsbekämpfung
12. Verarbeitete Landwirtschaftsprodukte
13. Umwelt
14. Statistik
15. MEDIA
16. Ruhegehälter

Bei den sektoriellen Abkommen handelt es sich *mehrheitlich um Liberalisierungsabkommen* (öffentliches Beschaffungswesen, technische Handelshemmnisse, Landwirtschaft, Land- und Personenverkehr). Das Luftverkehrsabkommen verfolgt das Ziel, den schweizerischen Luftverkehr in denjenigen der Gemeinschaft zu integrieren und führt somit nicht nur zu einer Liberalisierung, sondern einer Harmonisierung.<sup>28</sup> Einige bilaterale Verträge sind als reine *Zusammenarbeitsabkommen* konzipiert, so das EUA-Abkommen (Umwelt) und das Forschungsabkommen.

Es gilt zu beachten, dass die Schweiz nicht nur durch die sektoriellen Abkommen mit der EU an der gesamteuropäischen Entwicklung teilnimmt, sondern auch im Rahmen von anderen Vorhaben und Institutionen, die jeweils auf eigenen Staatsverträgen beruhen.<sup>29</sup> Zu nennen ist insbesondere die Mitgliedschaft der Schweiz im Europarat. Im vorliegenden Zusammenhang ist diesbezüglich insbesondere zu beachten, dass die angestrebte Integration der schweizerischen Luftfahrt in die Luftfahrt im europäischen Raum nicht nur durch das Luftverkehrsabkommen (LV-Abk.) mit der EG verwirklicht werden soll, sondern auch mit der Mitgliedschaft der Schweiz bei der Europäischen Organisation für Flugsicherung (EUROCONTROL), welche sich auf einen völkerrechtlichen Vertrag (EUC) abstützt, den nicht nur EU-Staaten ratifiziert haben.

### **2.2.2. Die Rechtsquellen der sektoriellen Abkommen**

Bei den sektoriellen Abkommen sind aus schweizerischer Sicht jeweils *drei Arten von Rechtsquellen* zu beachten:

---

<sup>27</sup> Sektorielle Abkommen Schweiz-EG vom 21. Juni 1999 und vom 26. Oktober 2004; <<http://www.admin.ch/ch/d/eur/search.html>>.

<sup>28</sup> Vgl. JAAG, Rz. 4009.

<sup>29</sup> Siehe Übersicht bei JAAG, § 39, S. 365 ff.

- die Abkommen als Staatsverträge;
- die massgeblichen Rechtserlasse des Gemeinschaftsrechts und ihre Durchführungsbestimmungen;
- die Beschlüsse der Gemischten Ausschüsse.

Die Abkommen stellen *Staatsverträge zwischen der Schweiz und der EG* dar. Beim Personenfreizügigkeitsabkommen sind die Mitgliedstaaten der EU zusätzlich Vertragsparteien (gemischtes Abkommen), beim Forschungsabkommen sind sowohl die EG als auch die EAG Vertragspartei.<sup>30</sup> Es handelt sich bei diesen Abkommen um Völkervertragsrecht im herkömmlichen Sinn, das nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts auszulegen, anzuwenden und allenfalls abzuändern ist.<sup>31</sup> Es wurden keine supranationalen Instanzen geschaffen, die mit der Weiterentwicklung der Abkommen betraut wurden. Abgesehen von den Änderungen, die durch die Gemischten Ausschüsse (vgl. unten) vorgenommen werden können, müssen Modifikationen an den Abkommen auf dem Weg der Vertragsänderung durchgeführt werden. Alle mit der EG abgeschlossenen Verträge gelten – soweit der Vertrag selbst nichts Abweichendes bestimmt – im gesamten Gebiet der EU. Anders verhält es sich bei gemischten Abkommen, denen auf Seiten der EU nicht nur die Gemeinschaft sondern auch die einzelnen Mitgliedstaaten zustimmen müssen; neue Mitgliedstaaten müssen dem Abkommen ausdrücklich beitreten.<sup>32</sup>

*Rechtserlasse des Gemeinschaftsrechts* und ihre Durchführungsbestimmungen erhalten für die Schweiz nur insoweit direkte Verbindlichkeit<sup>33</sup>, als sie in den Anhängen zu den Abkommen ausdrücklich erwähnt sind (Enumerationsprinzip).<sup>34</sup> Es genügt grundsätzlich nicht, dass einzig der Grunderlass in das Abkommen aufgenommen wird, sondern es muss auch klar definiert werden, welche dazugehörigen Änderungen für die Schweiz relevant sind. Die Anhänge werden in den Abkommen regelmässig als deren integrierender Bestandteil bezeichnet. In den Anhängen werden dann die massgeblichen Rechtsakte der EG aufgeführt.<sup>35</sup> Die Geltung für die Schweiz richtet sich nach den Regelungen im jeweiligen Abkommen sowie nach den allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen (vgl. auch nachfolgend Ziffer 2.2.3 und 2.2.4.).

Die *Gemischten Ausschüsse* haben *beschränkte Rechtsetzungsbefugnisse*. Sie erlassen eine eigene Geschäftsordnung und sind befugt, Regelungen in den Anhängen und Protokollen zu den Abkommen – meist technische Vorschriften – zu ändern.<sup>36</sup> Zu den Befugnissen der gemischten Ausschüsse gehören damit insbesondere, Änderungen des für die Schweiz massgeblichen Gemeinschaftsrechts auch im Rahmen des Abkommens als verbindlich zu

---

<sup>30</sup> Vgl. JAAG, Rz. 4003.

<sup>31</sup> In diesem Sinne auch <<http://www.admin.ch/ch/d/eur/gemrec.html>>.

<sup>32</sup> Vgl. dazu JAAG, Rz. 4013.

<sup>33</sup> Was nicht gleichzeitig deren direkte Anwendbarkeit bedeutet, vgl. dazu Ziffer 2.2.3.

<sup>34</sup> Vgl. dazu auch JAAG, Rz. 4007.

<sup>35</sup> In der Regel weisen diese Anhänge oder deren entsprechender Untertitel den Titel „Rechtsakte auf die Bezug genommen wird“ auf; siehe beispielsweise den Anhang I EUA-Abk., wo die EUA-Verordnung mit ihren Änderungen erwähnt wird.

<sup>36</sup> Vgl. JAAG, Rz. 4031; Artikel 16 Ziffer 3 EUA-Abk. lautet beispielsweise wie folgt: „Nach den jeweiligen internen Verfahren der Vertragsparteien kann der Gemischte Ausschuss Änderungen der Anhänge zu diesem Abkommen oder jede andere Massnahme zur Gewährleistung des ordnungsgemässen Funktionierens dieses Abkommens beschliessen.“

erklären und damit das für die Schweiz massgebliche Gemeinschaftsrecht weiterzuentwickeln.<sup>37</sup> Die rechtsetzenden Beschlüsse der Gemischten Ausschüsse sind für die aktuelle Anwendung der Abkommen eine wichtige Rechtsquelle. Sie müssen deshalb in der EU wie in der Schweiz nach dem jeweils geltenden Recht amtlich veröffentlicht werden.<sup>38</sup>

### 2.2.3. Die Rechtsverbindlichkeit der Abkommen für die Schweiz

Die Rechtsverbindlichkeit der sektoriellen Abkommen und des darin übernommenen Gemeinschaftsrechts beurteilt sich einerseits nach den Regeln des Völkerrechts und andererseits nach den diesbezüglichen landesrechtlichen Rechtsnormen der Schweiz.

Der *Grundsatz der Vertragstreue* ist ein allgemeiner völkerrechtlicher Grundsatz und ergibt sich für die Schweiz als Partei von völkerrechtlichen Verträgen zudem auch aus Artikel 26 WVÜ.<sup>39</sup> Im Bereich der sektoriellen Abkommen Schweiz – EG statuieren die Verträge eine Treuepflicht der Vertragsparteien analog der Pflicht der Gemeinschaftstreue der Mitgliedstaaten der EU (Art. 10 EGV).<sup>40</sup> Darüber hinaus verpflichten sich die Vertragsparteien regelmässig im Sinne eines *Diskriminierungsverbots*, im Geltungsbereich der Abkommen die Staatsangehörigen, Produkte oder Dienstleistungen aus dem Gebiet der anderen Partei den eigenen gleichzustellen.<sup>41</sup> Korrelierend zur Vertragstreue besteht zudem das gewohnheitsrechtlich anerkannte Prinzip, wonach eine Verletzung völkerrechtlicher Normen zur *völkerrechtlichen Verantwortlichkeit* und in der Folge zur Pflicht zur Wiedergutmachung führt.<sup>42</sup> Nach den völkerrechtlichen Regeln (Art. 27 WVÜ) geht das Völkervertragsrecht im Verhältnis unter den Vertragspartnern dem Landesrecht der Vertragspartner vor.<sup>43</sup>

Die Bundesverfassung verlangt von allen Behörden der Schweiz bei ihrem Handeln die Beachtung des Völkerrechts (Art. 5 Abs. 4 und Art. 190 BV).<sup>44</sup> Die diesbezügliche Rechtsprechung des Bundesgerichts ist immer noch unklar.<sup>45</sup> In der Regel geht das Bundesgericht vom *Vorrang des Völkerrechts* aus.<sup>46</sup> Wenn der Gesetzgeber allerdings in einem jüngeren Bundesgesetz im Bewusstsein der Verletzung von Völkerrecht eine vom direkt anwendbaren

<sup>37</sup> Vgl. beispielsweise den Beschluss 2005/961/EG des Luftverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz Nr. 2/2005 vom 25. November 2005 zur Änderung des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Luftverkehr (ABI. L 347 vom 30.12.2005, S. 91–92), <[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2005/l\\_347/l\\_34720051230de00910092.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2005/l_347/l_34720051230de00910092.pdf)>.

<sup>38</sup> Vgl. JAAG, Rz. 4032; eine aktuelle Übersicht findet sich unter <<http://www.admin.ch/ch/d/eur/gemaus.html>>.

<sup>39</sup> Vgl. ZIEGLER, Rz. 230.

<sup>40</sup> Vgl. JAAG, Rz. 4018.

<sup>41</sup> Vgl. JAAG, Rz. 4019; vgl. z.B. Artikel 1 Ziffer 3 des Landverkehrsabkommens.

<sup>42</sup> Zur völkerrechtlichen Verantwortlichkeit ausführlich ZIEGLER, Rz. 299 ff., vgl. auch die UN-Resolution 56/83 (A/RES/56/83) zur Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen.

<sup>43</sup> Dies bindet allerdings den innerstaatlichen Rechtsanwender bzw. Richter nicht automatisch; vgl. ZIEGLER, Rz. 281.

<sup>44</sup> Vgl. HANGARTNER, St. Galler Kommentar zu Artikel 5 BV, Rz. 40; HANGARTNER, St. Galler Kommentar zu Artikel 190 BV (Justizreform), mit Hinweis auf Artikel 190, Rz. 25 ff.

<sup>45</sup> Vgl. HANGARTNER, St. Galler Kommentar zu Artikel 190 BV (Justizreform), mit Hinweis auf Artikel 190, Rz. 25; ZIEGLER, Rz. 287.

<sup>46</sup> Vgl. ZIEGLER, Rz. 286.

Völkerrecht abweichende Regelung getroffen hat, räumt das Bundesgericht dem Landesrecht den Vorrang ein.<sup>47</sup>

Hinsichtlich des europäischen Gemeinschaftsrechts wird seit einiger Zeit versucht, Abweichungen neueren schweizerischen Rechts präventiv zu verhindern. In Bereichen von grenzüberschreitender Bedeutung versucht der Bundesrat sicherzustellen, dass keine unüberlegten und unbegründeten Abweichungen zwischen der schweizerischen Rechtsordnung und dem Gemeinschaftsrecht entstehen.<sup>48</sup> Erlassvorhaben des Bundes werden dahingehend geprüft, ob sie *europakompatibel* sind. Massstab der Prüfung ist das Recht der EG, unabhängig von seiner hierarchischen Normstufe.<sup>49</sup> Der Bundesrat muss in seinen Botschaften zu Gesetzesvorlagen das Verhältnis der Vorlage zum europäischen Recht erläutern, „soweit substantielle Angaben dazu möglich sind“ (Art. 141 Abs. 2 ParlG).

#### **2.2.4. Direkte oder indirekte Anwendbarkeit von Gemeinschaftsrecht**

Das Völkerrecht überlässt es – von Ausnahmen abgesehen – den Staaten, wie sie die völkerrechtlichen Verpflichtungen landesintern umsetzen wollen. Nach der monistischen Theorie besteht nur eine einzige Rechtsordnung und Völkerrecht findet deshalb in den Staaten direkte Anwendung; nach der Theorie des Dualismus bedarf das Völkerrecht der Umsetzung ins Landesrecht durch den Gesetzgeber des Landes.<sup>50</sup> In der Schweiz fehlt eine ausdrückliche rechtliche Regelung, die festlegt, wie das Völkerrecht in der landesinternen Rechtsordnung zur Geltung kommen soll.<sup>51</sup> Verfassungsgewohnheitsrechtlich gilt in der Schweiz aber der *Monismus*.<sup>52</sup>

Nach herrschender Lehre und Rechtsprechung ist eine völkerrechtliche Norm in der Schweiz direkt anwendbar (*self-executing*), wenn folgende Kriterien erfüllt sind:<sup>53</sup>

- Die Norm richtet sich direkt an die Rechtsanwendenden bzw. an die innerstaatlich rechtsanwendende Behörde und nicht erkennbar an die staatsleitenden Organe bzw. den Gesetzgeber.
- Die Norm hat Rechte und Pflichten von einzelnen Personen zum Inhalt.
- Die Norm ist hinreichend bestimmt und klar, um im Einzelfall die Grundlage eines Entscheides bilden zu können (Justiziabilität).<sup>54</sup>

Natürliche und juristische Personen können sich mithin auch unmittelbar auf die Abkommen mit der EG und die darin anwendbar erklärten Erlasse der EG berufen, soweit diese *self-executing* sind.<sup>55</sup> Für EU-Richtlinien ist eine direkte Anwendbarkeit zum Vornherein ausgeschlossen, weil sich die Rechtsnormen der Richtlinie immer nur an die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft richten, durch den Gesetzgeber in das Landesrecht umgesetzt werden müs-

---

<sup>47</sup> So genannte Schubertpraxis (BGE 99 Ib 39); vgl. HANGARTNER, St. Galler Kommentar zu Artikel 190 BV (Justizreform), mit Hinweis auf Artikel 190, Rz. 25; ZIEGLER, Rz. 287.

<sup>48</sup> Vgl. WYSS, S. 717.

<sup>49</sup> Vgl. WYSS, S. 717.

<sup>50</sup> Vgl. HANGARTNER, St. Galler Kommentar zu Artikel 5 BV, Rz. 41; ZIEGLER, Rz. 265 f.

<sup>51</sup> Vgl. ZIEGLER, Rz. 273.

<sup>52</sup> Vgl. HANGARTNER, St. Galler Kommentar zu Artikel 5 BV, Rz. 41; ZIEGLER, Rz. 273.

<sup>53</sup> Vgl. HANGARTNER, St. Galler Kommentar zu Artikel 5 BV, Rz. 42; ZIEGLER, Rz. 278 f.

<sup>54</sup> Vgl. HANGARTNER, St. Galler Kommentar zu Artikel 5 BV, Rz. 42; ZIEGLER, Rz. 278 f., mit Hinweis auf BGE 98 Ib 388, 100 Ib 226, 111 Ib 164, 118 Ia 112, 120 Ia 1 und 124 III 90.

<sup>55</sup> Vgl. JAAG, Rz. 4020.

sen und deshalb grundsätzlich auch innerhalb der EG bzw. EU nicht self-executing sind.<sup>56</sup> Denkbar wäre allerdings, dass eine in einem sektoriellen Abkommen ausdrücklich erwähnte Richtlinie unter den gleichen Voraussetzungen in der Schweiz direkt anwendbar würde, wie dies ausnahmsweise auch in Mitgliedstaaten der Gemeinschaft möglich sein kann<sup>57</sup>.

### **3. Die INSPIRE-Richtlinie<sup>58</sup>**

#### **3.1. Entstehung und Zielsetzung**

Die INSPIRE-Richtlinie wurde in erster Linie mit dem Ziel geschaffen, die Umweltpolitik – insbesondere das 6. Umweltaktionsprogramm – der EU besser formulieren, umsetzen und überwachen zu können.<sup>59</sup> Diese Ausrichtung ist denn auch in Artikel 1 Absatz 1 der INSPIRE Richtlinie ausdrücklich verankert<sup>60</sup> und geht zudem aus zahlreichen Erwägungen der Richtlinie hervor<sup>61</sup>. Diese umweltbezogene Ausrichtung zeichnet sich auch sonst inhaltlich in der Richtlinie ab und wirkt sich auf die Auswahl der in den Anhängen aufgeführten, betroffenen Datensätze aus.<sup>62</sup> Die Geoinfrastruktur, die mit dem Ziel eines besseren Umweltmonitorings geschaffen wird, kann allerdings auch für zahlreiche andere Zwecke genutzt werden, beispielsweise im Bereich der Raumentwicklung oder im Gesundheitswesen.<sup>63</sup>

#### **3.2. Grundzüge der Regelungen**

Die INSPIRE-Richtlinie verpflichtet die Mitglieder der Gemeinschaft, Geodaten nach einheitlichen fachlichen und technischen Regeln in interoperabler Form für die Organe der EU, die Behörden und Verwaltungen der Mitgliedstaaten sowie die Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft bereitzustellen.<sup>64</sup>

Die *Kernelemente der Richtlinie* können wie folgt beschrieben werden:<sup>65</sup>

- Harmonisierung von Metainformationen für Geodaten (ermöglicht gezielte Recherchen, die Bewertung der Vergleichbarkeit und Qualität von Geodaten sowie die Analyse der Nutzungsmöglichkeiten);
- technische Spezifikationen zur Gewährleistung der Interoperabilität der Geodaten;

---

<sup>56</sup> Vgl. vorne Ziffer 2.1.3.

<sup>57</sup> Vgl. vorne Ziffer 2.1.3.

<sup>58</sup> Die Ausführungen in dieser Ziffer stützen sich einerseits auf eigene Recherchen des Verfassers und andererseits insbesondere auf die Referate von CHRISTINE GIGER, FRANCIS BERTRAND und ANDRÉ BERNATH anlässlich der INSPIRE-Tagung von KOGIS vom 1. Juni 2007 in Bern, Präsentationen siehe <[http://www.swisstopo.ch/about/domains/kogis/popup\\_pr](http://www.swisstopo.ch/about/domains/kogis/popup_pr)>; vgl. weiter auch BERTRAND, INSPIRE und BERNATH, Vorbereitung.

<sup>59</sup> Vgl. LEONARD, S. 3; Stellungnahme der Kommission, S. 2; GIGER, Folie 4.

<sup>60</sup> Artikel 1 Absatz 1 INSPIRE-Richtlinie lautet wie folgt: „Ziel dieser Richtlinie ist es, allgemeine Bestimmungen für die Schaffung der Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (nachstehend ‚INSPIRE‘ abgekürzt) für die Zwecke der gemeinschaftlichen Umweltpolitik sowie anderer politischer Massnahmen oder sonstiger Tätigkeiten, die Auswirkungen auf die Umwelt haben können, zu erlassen.“

<sup>61</sup> Siehe z.B. Erwägungen Nr. 1, 2, 4, 7, 10, 11 16 und 29 der INSPIRE-Richtlinie.

<sup>62</sup> In diesem Sinne auch LEONARD, S. 3.

<sup>63</sup> Vgl. LEONARD, S. 3; SALGÉ/GEIRINHAS/GIZZI, S. 6.

<sup>64</sup> Vgl. LENK, S. 9.

<sup>65</sup> Vgl. LENK, S. 9.

- Definition von Diensten zur Nutzung der Geodaten (Suchdienste, Darstellungsdienste, Download-Dienste, Transformationsdienste, Dienste zum Abrufen von Geodatendiensten).
- Abgestimmtes Konzept zur möglichst einfachen Lizenzierung von Geodaten, die nicht frei verfügbar sind.

Die Richtlinie wird hierzu in folgende Kapitel gegliedert:

- Kapitel I: Allgemeine Bestimmungen;
- Kapitel II: Metadaten;
- Kapitel III: Interoperabilität von Geodatenätzen und -diensten;
- Kapitel IV: Netzdienste;
- Kapitel V: Gemeinsame Nutzung von Daten;
- Kapitel VI: Koordinierung und Ergänzende Massnahmen;
- Kapitel VII: Schlussbestimmungen.

Der *Geltungsbereich* der INSPIRE-Richtlinie wird auf Geodatenätze beschränkt, die (kumulativ) folgende Anforderungen erfüllen: Sie beziehen sich auf einen Bereich, in dem ein Mitgliedstaat hoheitliche Befugnisse ausübt bzw. hat, sie liegen in elektronischer Form vor, sie wurden von einer Behörde bzw. öffentlichen Verwaltung (oder in deren Auftrag) im Rahmen des öffentlichen Auftrags erhoben, nachgeführt oder verwaltet und sie betreffen eines oder mehrere der in den Anhängen<sup>66</sup> aufgeführten Themen (Art. 4 Abs. 1 INSPIRE-Richtlinie). Die Richtlinie gilt somit nicht für Geodaten, die in analoger Form vorliegen, wie herkömmliche Kartenwerke. Dies ist zurzeit noch eine gewichtige Einschränkung; in wenigen Jahren werden allerdings alle relevanten Geodaten, die von staatlichen Stellen erhoben, nachgeführt und verwaltet werden, in elektronischer Form vorliegen. Die Beschränkung auf die in den Anhängen genannten Themen ist nur vordergründig von Bedeutung. Der Themenkatalog ist derart weit gefasst, dass es wenige raumbezogene Informationen gibt, die nicht unter ein Thema subsumiert werden können.

### **3.3. Umsetzung der Richtlinie<sup>67</sup>**

#### **3.3.1. Durchführungsbestimmungen**

Zur Sicherstellung der Interoperabilität der Geodaten im EU-Raum sieht die INSPIRE-Richtlinie den Erlass von Durchführungsbestimmungen vor (vgl. Art. 7 bis 9, Art. 16 und Art. 22 Abs. 3 INSPIRE-Richtlinie). Diese Durchführungsbestimmungen regeln technische Details und Spezifikationen. Das Verfahren zum Erlass von Durchführungsbestimmungen richtet sich nach dem so genannten Komitologiebeschluss, insbesondere dessen Artikel 5, 5a und 8 (vgl. Art. 22 Abs. 2 und 3 INSPIRE-Richtlinie).<sup>68</sup> Für die Durchführungsbestimmungen zur INSPIRE-Richtlinie kommt das Regelungsverfahren oder das Regelungsverfahren mit Kontrolle zur Anwendung (vgl. Art. 7 Abs. 1 und Art. 16 INSPIRE-Richtlinie). Die EU-Kommission, welche die Durchführungsbestimmungen erlässt, wird dabei von einem Regelungsausschuss unterstützt, der sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und von einem Mitglied der Kommission geleitet wird.

Die Vorbereitungsarbeiten erfolgen – thematisch gegliedert (Metadata; Data specifications; Network services, Data and service sharing, Monitoring and reporting) – in fünf so genannten

---

<sup>66</sup> Die in den Anhängen aufgelisteten Datensätze bzw. Themen finden sich auch bei LEONARD, S. 4.

<sup>67</sup> Vgl. dazu auch das INSPIRE Work Programme; Transposition Phase, vom 16. Mai 2007.

<sup>68</sup> Ausführlich JAAG, Rz. 2305 ff.

„Drafting Teams“, welche aus freiwilligen Expertinnen und Experten bestehen.<sup>69</sup> Neben Fachpersonen aus den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft arbeiten auch einzelne Expertinnen und Experten aus Nichtmitgliedstaaten mit.

In inhaltlicher Hinsicht macht die Richtlinie für die Durchführungsbestimmungen insofern Vorgaben, als diese die bestehenden europäischen Normen in angemessener Weise berücksichtigen müssen (Art. 20 INSPIRE-Richtlinie).

### **3.3.2. Zeitliche Vorgaben**

Die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft müssen innert zweier Jahre seit dem Inkrafttreten, d.h. bis zum 15. Mai 2009 die innerstaatlichen Rechtsvorschriften erlassen, die für die Umsetzung der Richtlinie notwendig sind (Art. 24 Abs. 1 INSPIRE-Richtlinie).

Für den Erlass der Durchführungsbestimmungen wurde der folgende Zeitplan festgelegt:<sup>70</sup>

- *15. Mai 2008:* Verabschiedung der Durchführungsbestimmungen für: „Metadata“, „Monitoring and Reporting“ und „Discovery and View Services“;
- *15. November 2008:* Verabschiedung der Durchführungsbestimmungen für: „Download Services“, „Data exchange“ und „Coordinates Transformation Services“;
- *15. Mai 2009:* Verabschiedung der Durchführungsbestimmungen betreffend Zugriffsrechte und die Nutzung der Geodaten und -dienste durch EU-Institutionen sowie betreffend die Harmonisierung der Geodaten für die Themen im Anhang I.

Weiter bestehen Übergangsfristen für die technische Umsetzung, welche vom Zeitpunkt des Erlasses der entsprechenden Durchführungsvorschriften abhängig sind:

- Für alle Daten der in den Anhängen genannten Themen müssen Metadaten erzeugt werden; innerhalb von zwei Jahren für die in den Anhängen I und II aufgelisteten Themen, innerhalb von 5 Jahren für die im Anhang III aufgelisteten Themen.
- Alle neu erzeugten Daten müssen den Datenmodellen der Durchführungsbestimmungen innerhalb von 2 Jahren seit Erlass der Durchführungsbestimmungen entsprechen.
- Bestehende Daten, die weiterhin genutzt werden sollen, müssen angepasst oder über Dienste gemäss Durchführungsbestimmungen verfügbar gemacht werden, dies innerhalb von 7 Jahren.

## **4. Zur Anwendbarkeit der INSPIRE-Richtlinie in der Schweiz**

### **4.1. Keine direkte Anwendbarkeit**

Die Schweiz fällt nicht in den räumlichen Geltungsbereich der INSPIRE-Richtlinie, weil sie weder zu den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft gehört, noch eines der sektoriellen Abkommen, die alle älter sind als die Richtlinie, deren Anwendbarkeit ausdrücklich festhält. Damit die Richtlinie auch für die Schweiz volle Gültigkeit bzw. Verbindlichkeit hätte, müsste sie im ordentlichen Verfahren der Änderung des entsprechenden völkerrechtlichen Vertrages in diesem oder einem zugehörigen Anhang aufgenommen werden.

Selbst dann, wenn die INSPIRE-Richtlinie für die Schweiz verbindliches Völkerrecht darstellen würde, wären die Rechtsnormen der Richtlinie in der Schweiz nicht direkt anwendbar und würden keine Rechte und Pflichten von natürlichen und juristischen Personen sowie von

---

<sup>69</sup> Vgl. BERTRAND, INSPIRE, S. 5, BERNATH, Vorbereitung, S. 6.

<sup>70</sup> Nach GIGER, Folien 12 f.

kantonalen und kommunalen Behörden begründen. Dies ergibt sich als Folge davon, dass Richtlinien stets der Umsetzung durch den nationalen Gesetzgeber bedürfen.<sup>71</sup>

Eine Ausnahme von der direkten Anwendbarkeit auf die Schweiz stellt vermutungsweise Artikel 12 der INSPIRE-Richtlinie dar. Diese Bestimmung hat vom Wortlaut her den Charakter einer direkt anwendbaren (self-executing) Norm. Auch wenn sie der Umsetzung im Landesrecht bedarf, stellt sich dennoch die Frage, ob sie – zumindest nach Ablauf der Umsetzungsfrist und bei Fehlen einer entsprechenden rechtsbegründenden Norm im Landesrecht<sup>72</sup> – für Dritte einen Anspruch auf Anschluss an der europäischen Geodaten-Infrastruktur begründet. Sofern ihre eigene Geodaten-Infrastruktur den in Artikel 12 INSPIRE-Richtlinie genannten technischen und qualitativen Anforderungen genügt, haben somit wohl die Schweizerische Eidgenossenschaft, die Kantone und die Gemeinden ebenfalls einen Anspruch darauf, ihre GDI mit der GDI von Mitgliedstaaten der Gemeinschaft bzw. mit einer gesamteuropäischen GDI zu vernetzen und insbesondere die von EU-Mitgliedstaaten erstellten Transformationsdienste nicht nur zu nutzen sondern (einschliesslich der entsprechenden Software) in ihre eigene GDI zu integrieren.

## **4.2. Indirekte Anwendbarkeit über das Umweltrecht**

### **4.2.1. Die Schweizer Mitgliedschaft in der Europäischen Umweltagentur (EUA)**

Die Schweiz ist gemäss Artikel 1 EUA-Abk. ein vollwertiges Mitglied der Europäischen Umweltagentur (EUA) und des Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetzes (EIONET). Sie ist – wie alle anderen Mitgliedstaaten auch – insbesondere verpflichtet, Umweltdaten gemäss den im Arbeitsprogramm der EUA festgelegten Vorgaben und Verfahrensweisen zur Verfügung zu stellen (Art. 8 EUA-Abk.). Im Anhang des Abkommens wird die EUA-Verordnung der EG ausdrücklich zu auf die Schweiz anwendbarem Recht erklärt. Als vollwertiges Mitglied der EUA beteiligt sich die Schweiz mithin uneingeschränkt an den Arbeiten der EUA und erhält direkten Zugang zu sämtlichen Daten und Informationen, die über EIONET verbreitet werden.<sup>73</sup> Für Ihre Mitgliedschaft in der EUA bezahlt die Schweiz jährlich einen Mitgliederbeitrag in der Höhe von rund 2 Millionen Franken.<sup>74</sup>

Nationale Kontaktstelle für die EUA und für EIONET (National Focal Point<sup>75</sup>) ist das Bundesamt für Umwelt (BAFU).<sup>76</sup>

### **4.2.2. Die Rolle der EUA bei der Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie**

Der EUA fällt in der Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie eine gewichtige Rolle zu. Einerseits ergibt sich dies bereits aus den umweltpolitischen Zielsetzungen der Richtlinie<sup>77</sup> in Verbindung mit den Kernaufgaben der EUA (siehe Art. 2 EUA-Verordnung). Andererseits ordnet die INSPIRE-Richtlinie die EUA in Artikel 19 Absatz 1 im Hinblick auf die Umsetzung der Richtli-

<sup>71</sup> Vgl. oben Ziffer 2.2.3.

<sup>72</sup> Vgl. oben Ziffer 2.1.3.

<sup>73</sup> Vgl. auch das Faktenblatt des Integrationsbüros EDA/EVD vom März 2007.

<sup>74</sup> Vgl. das Faktenblatt des Integrationsbüros EDA/EVD vom März 2007, S. 2.

<sup>75</sup> "Innerstaatliche Anlaufstelle" im Sinne von Artikel 5 EUA-Abk. bzw. Artikel 4 Absatz 3 EUA-Vertrag; vgl. dazu auch EUA, Eionet connects, S. 5: "NFPs are the main contact points for the EEA in the member countries. They are in charge of cooperation with the EEA and the ETCs and organise national coordination of activities related to the EEA strategy."

<sup>76</sup> Vgl. auch <<http://www.bafu.admin.ch/umweltbeobachtung/02303/02306/index.html?lang=de>>.

<sup>77</sup> Vgl. oben Ziffer 3.1.

nie ausdrücklich unterstützende Funktionen zu.<sup>78</sup>

#### **4.2.3. Indirekte Anwendung bei der Datenharmonisierung durch die EUA**

Zu den Aufgaben der EUA gehören u.a. das „Aufstellen einheitlicher Bewertungskriterien für Umweltdaten, die in allen Mitgliedstaaten anzuwenden sind“ (Art. 2 Ziffer iii EUA-Verordnung) und die „Förderung der Vergleichbarkeit der Umweltdaten auf europäischer Ebene sowie erforderlichenfalls Förderung einer stärkeren Harmonisierung der Messverfahren“ (Art. 2 Ziffer iv EUA-Verordnung). Seit 1999 gehört weiter zu den Aufgaben der EUA die „umfassende Verbreitung von an die Öffentlichkeit gerichteten zuverlässigen und vergleichbaren Umweltinformationen, insbesondere über den Zustand der Umwelt, und Förderung des Einsatzes fortgeschrittener Telematik-Technologie zu diesem Zweck“ (Art. 2 Ziffer xi EUA-Verordnung). Der Anhang A zur EUA-Verordnung enthält zudem ein Kapitel zur Normung von Datenformaten. Die EUA ist mithin befugt, den Mitgliedstaaten *qualitative und technische Vorgaben* hinsichtlich der in das Beobachtungsnetz einzuspeisenden Umweltdaten – dazu gehören auch Geodaten – zu machen. Diese Vorgaben werden meist im Rahmen des Mehrjahres-Arbeitsprogramms gestützt auf Artikel 8 Absatz 4 EUA-Verordnung erlassen.<sup>79</sup> Weiter hat die EUA einen Leitfaden erlassen, welcher Vorgaben hinsichtlich der Geodaten enthält.<sup>80</sup> Dieser Leitfaden nimmt ausdrücklich auch Bezug auf die INSPIRE-Richtlinie.<sup>81</sup>

Es ist davon auszugehen, dass die EUA die qualitativen und technischen Anforderungen der Durchführungsbestimmungen zur INSPIRE-Richtlinie für alle Daten, die im Umweltbeobachtungsnetz ausgetauscht werden verbindlich erklären. Diesfalls wäre die Schweiz gestützt auf Artikel 8 EUA-Abk. verpflichtet, der EUA und den anderen Netzteilnehmenden die Geodaten nach den entsprechenden EU-Vorschriften zur Verfügung zu stellen.

Für die Mitgliedstaaten der EUA, die zugleich Mitgliedstaaten der Gemeinschaft sind, sind solche Vorgaben nicht notwendig. Für diese sind die INSPIRE-Richtlinien ohnehin verbindlich und sie müssen durch den Erlass entsprechenden Landesrechts dafür sorgen, dass alle Geodatenätze im Sinne von Artikel 4 der INSPIRE-Richtlinie entsprechend den Vorschriften der Richtlinie und der Durchführungsvorschriften erhoben, nachgeführt, verwaltet und Dritten zur Verfügung gestellt werden. Auf dem Hintergrund, dass es das erklärte Ziel der EUA ist, eine Harmonisierung im Bereich der Umweltdaten herbeizuführen, und dass eine Ungleichbehandlung von Mitgliedern der EUA hinsichtlich der qualitativen und technischen Anforderungen an Umweltdaten dieses Ziel in Frage stellt, muss somit erwogen werden, dass die Regelungen der INSPIRE-Richtlinie und deren Durchführungsvorschriften zumindest im Tätigkeitsbereich von EUA und EIONET ohne weiteres auch für die Schweiz bzw. mindestens für die innerstaatliche Anlaufstelle gelten – dies als Ausfluss der Pflicht zur Vertragstreue im Völkervertragsrecht<sup>82</sup>.

---

<sup>78</sup> Siehe auch Erläuterung Nr. 29 zur INSPIRE-Richtlinie.

<sup>79</sup> Vgl. auch KLINGL/GARDAZ, Folie 2.

<sup>80</sup> Vgl. den EUA Guide to geographical data and maps, welcher Vorgaben zu den Themenbereichen (in alphabetischer Reihenfolge) „Datum“, „EEA map data“, „GIS map templates“, „Grids“, „Latitude/longitude“, „maps extents“, „map layout standards“, „metadata on maps“, „Metadata on data“, „postscript maps“, „projection“, „raster data“ und „vector data“ enthält (vgl. S. 6), d.h. zu den Bezugsrahmen und Bezugsrahmen, zu den Metadaten, zu den Datenmodellen und zu den Darstellungsmodellen.

<sup>81</sup> Vgl. EUA Guide to geographical data and maps, S. 3.

<sup>82</sup> Dazu ZIEGLER, Rz. 231, mit Hinweis auf Artikel 26 WVÜ.

#### 4.2.4. Indirekte Anwendung über die Einbindung in das europäische Umweltbeobachtungsnetz

Die Schweiz gehört – wie erwähnt – zum Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz nach Artikel 4 EUA-Verordnung (EIONET). Die gemeinschaftliche Nutzung der Datensätze nach INSPIRE-Richtlinie steht auch der EUA bzw. dem EIONET offen (Art. 17 Abs. 4, 5 und 8 INSPIRE-Richtlinie). Der Datenbezug von schweizerischen Behörden und Verwaltungseinheiten im Rahmen von EIONET unterliegt dabei dem Grundsatz der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit (Art. 17 Abs. 5 INSPIRE-Richtlinie). Dies könnte die schweizerischen Teilnehmenden im EIONET zwingen, bestimmte Datensätze gemäss den Durchführungsbestimmungen in harmonisierter Form zur Verfügung zu stellen.

Faktisch könnten die schweizerischen Behörden und Verwaltungsstellen zudem durch die Teilnahme an weiteren EU-Programmen zur Anwendung der Durchführungsbestimmungen der INSPIRE-Richtlinie gezwungen sein. Zu denken ist hier insbesondere an das Mitwirken im EU-Programm Global Monitoring for Environment and Security (GMES). GMES ist eine europäische Initiative für die Errichtung eines Informationsnetzes betreffend Umwelt und Sicherheit. GMES soll auf aktuellen Daten basieren, die einerseits von Satelliten und andererseits von Beobachtungsstationen am Boden stammen. Diese Daten sollen koordiniert, analysiert und für die Endverbraucher (primär staatliche Organe) aufbereitet werden.<sup>83</sup> Eine der Hauptbeteiligten an GMES ist die Europäische Raumfahrtagentur (ESA), die keine EU-Einrichtung ist und bei der die Schweiz ebenfalls Mitglied ist.<sup>84</sup> Das GMES-Programm steht ebenfalls in einem engen Zusammenhang mit der INSPIRE-Richtlinie und stützt sich explizit auf die Arbeiten im Rahmen der INSPIRE-Initiative ab.<sup>85</sup> Die aktive Teilnahme der Schweiz bedingt voraussichtlich, dass die schweizerischen Behörden und Verwaltungsstellen beim Datenaustausch – wie alle beteiligten EU-Staaten – die Durchführungsvorschriften der INSPIRE-Richtlinie anwenden.<sup>86</sup>

#### 4.3. Unklare Situation im Bereich der Luftfahrt Daten

Weitgehend unklar bleiben die möglichen Auswirkungen der INSPIRE-Richtlinie im Bereich der Luftfahrt Daten. Der Anhang I Ziffer 7 der INSPIRE-Richtlinie unterstellt auch Geodaten-sätze über den Luftverkehr (als Teil der Verkehrsnetze) dem Geltungsbereich der Richtlinie. Insofern müssten wohl künftig die Luftfahrt Daten der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ebenfalls der Richtlinie und deren Durchführungsvorschriften entsprechen. Mit dem Luftverkehrsabkommen nimmt die Schweiz am einheitlichen europäischen Luftraum teil.<sup>87</sup> In diesem Bereich könnten somit – bezogen auf die Datensätze gemäss Anhang I Ziffer 7 der INSPIRE-Richtlinie – die Durchführungsbestimmungen zum EU-Luftfahrtrecht auf die Durchführungsbestimmungen zu der INSPIRE-Richtlinie hinweisen. Nun verweist allerdings die Rahmenverordnung der EU auf die EUROCONTROL und zwar in dem Sinne, dass die Initiative zur Schaffung des einheitlichen europäischen Luftraums mit der Mitgliedschaft bei EUROCONTROL und mit den Grundsätzen des Abkommens von Chicago über die internationale Zivilluftfahrt im Einklang stehen soll<sup>88</sup>, was auf einen Vorrang der diesbezüglichen Regelung

<sup>83</sup> Zu GMES siehe <<http://www.gmes.info/157.0.html>>; KLINGL/GARDAZ, Folien 7 ff.

<sup>84</sup> Vgl. Übereinkommen vom 30. Mai 1975 zur Gründung einer Europäischen Weltraumorganisation.

<sup>85</sup> Vgl. Europäische Kommission, Building, S. 8 und 43.

<sup>86</sup> Es kann hier offen bleiben, inwiefern die ESA der Schweiz als Mitglied gestützt auf Artikel 4 ESA-Ü ebenfalls Vorgaben für den Datenaustausch machen könnte.

<sup>87</sup> Geregelt insbesondere in einer Rahmenverordnung der EG.

<sup>88</sup> Vgl. Artikel 1 Absatz 3 der Rahmenverordnung sowie die Erwägungen Nr. 4, 8, 14 und 15 zur Rahmenverordnung.

der völkervertragsrechtlichen Institutionen hinweisen könnte. Die Schweiz ist ebenfalls Mitgliedstaat der EUROCONTROL und der ICAO. Aus beiden Mitgliedschaften ergeben sich völkervertragsrechtliche Verpflichtungen zur Übernahme von technischen und qualitativen Vorschriften über Luftfahrt Daten. Eine vertiefte Analyse der Rechtslage würde den Rahmen dieses Kurzgutachtens sprengen.

#### **4.4. Keine weiteren erkennbaren Fälle indirekter Anwendung**

Weitere Fälle, in welchen eine indirekte Anwendung der INSPIRE-Richtlinie über völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz gegeben sein könnte, sind nicht ersichtlich.

## **5. Weitgehende Umsetzung durch das neue schweizerische Geoinformationsrecht**

### **5.1. Grundsätzliches**

Zurzeit wird im schweizerischen Landesrecht das Geoinformationsrecht vollständig neu gestaltet. Voraussichtlich auf den 1. Juli 2008 sollen das Geoinformationsgesetz<sup>89</sup> und die zugehörigen Ausführungsverordnungen<sup>90</sup> in Kraft treten. Die konzeptionellen Vorarbeiten zum neuen Geoinformationsrecht der Schweiz sowie die Gesetzgebungsarbeiten fanden mit einem stetigen Seitenblick auf die INSPIRE-Initiative der EU statt. Die Fachorgane des Bundes waren bestrebt, ein neues schweizerisches Geoinformationsrecht zu schaffen, das möglichst kompatibel zu den Entwicklungen im EU-Raum ist. Die vorgeschriebene<sup>91</sup> und in der Botschaft ausgewiesene<sup>92</sup> Europakompatibilitätsprüfung des Geoinformationsgesetzes stellt somit nur eine Momentaufnahme in einem ständigen rechtsvergleichenden Prozess dar.

Die Europakompatibilität konnte allerdings nur hinsichtlich der INSPIRE-Richtlinie selbst hergestellt werden, da der Inhalt der *Durchführungsvorschriften noch nicht bekannt* ist. Bei den technischen und qualitativen Vorgaben für die Geodaten könnte mithin im Detail das neue schweizerische Geoinformationsrecht durchaus Bestimmungen enthalten, welche von den Vorgaben der EU abweichen.

### **5.2. Übereinstimmung und Abweichungen**

#### **5.2.1. Übereinstimmungen von INSPIRE-Richtlinie und neuem Geoinformationsrecht**

Das neue schweizerische Geoinformationsrecht stimmt in verschiedener Hinsicht weitestgehend mit der INSPIRE-Richtlinie überein:

- Es wird hinsichtlich des Aufbaus einer GDI von einer Netzstruktur und nicht von einer zentralen Datenbank ausgegangen; es soll aber ein zentrales Portal entstehen.<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> Siehe Entwurf zum Bundesgesetz über Geoinformation (E GeolG). Der Gesetzesentwurf wurde am 6. März 2007 vom Nationalrat als Erstrat und am 20. Juni 2007 vom Ständerat als Zweitrat behandelt. Die Differenzbereinigung und die Schlussabstimmung werden voraussichtlich im Herbst 2007 stattfinden.

<sup>90</sup> Die nach der öffentlichen Anhörung bereinigten Verordnungsentwürfe (Stand Ende April 2007) sind im Netz einsehbar unter <[http://www.swisstopo.ch/basics/law/geoig\\_details](http://www.swisstopo.ch/basics/law/geoig_details)>. Vgl. auch den zugehörigen erläuternden Bericht im Entwurf, <[http://www.swisstopo.ch/pub/down/basics/law/geoig/erl-Bericht-30-04-07\\_de.pdf](http://www.swisstopo.ch/pub/down/basics/law/geoig/erl-Bericht-30-04-07_de.pdf)>.

<sup>91</sup> Vgl. WYSS, S. 717.

<sup>92</sup> Vgl. Botschaft zum GeolG, Ziffer 1.8, BBl 2006 7836 ff.

<sup>93</sup> Vgl. Botschaft zum GeolG, BBl 2006 7822 ff.; Erläuterung Nr. 5 zu den INSPIRE-Richtlinien.

- Beide Rechtssysteme betreffen einen föderalistischen Aufbau und tragen diesem entsprechend Rechnung.<sup>94</sup>
- Die geologischen Informationen sind Teil der Geodaten.<sup>95</sup>
- Die Systematik und die Begrifflichkeit der Geodienste von Artikel 11 Absatz 1 INSPIRE-Richtlinie sollen weitgehend unverändert in das schweizerische Recht übernommen werden.<sup>96</sup>
- Den Metadaten wird eine wichtige, harmonisierende Bedeutung zuerkannt.<sup>97</sup>
- Die Einschränkungen des Zugangs zu Geodaten aus Gründen des Personendatenschutzes und der öffentlichen Sicherheit sind weitgehend identisch.<sup>98</sup>
- Für den Datenaustausch unter Behörden werden besondere, einfache Modelle vorgesehen.<sup>99</sup>
- Es werden differenzierte Übergangsfristen vorgesehen, die sich jeweils auf den Zeitpunkt des Vorhandenseins der technischen und qualitativen Vorgaben beziehen.<sup>100</sup>

Bisher nicht geprüft wurde, ob und wie weit die im Geobasisdatenkatalog aufgeführten Geobasisdaten des Bundesrechts<sup>101</sup> den Themen in den Anhängen I bis III der INSPIRE-Richtlinie entsprechen und diese Themen vollständig abdecken. Sollten die gemäss schweizerischem Recht bestehenden und im Geobasisdatenkatalog abgebildeten Geodatenätze nicht alle Themen der Anhänge der INSPIRE-Richtlinien abdecken, müssten im schweizerischen Bundesrecht zuerst die Rechtsgrundlagen für die fehlenden Datensätze geschaffen werden.<sup>102</sup>

### **5.2.2. Weitergehender Regelungsbereich des schweizerischen Recht**

Das neue schweizerische Geoinformationsrecht geht vom Geltungsbereich her in folgenden Bereichen über den Geltungsbereich der INSPIRE-Richtlinie<sup>103</sup> hinaus:

---

<sup>94</sup> Vgl. Botschaft zum GeolG, BBl 2006 7843 ff.; ähnlicher Gedanke in Artikel 4 Absatz 6 INSPIRE Richtlinie.

<sup>95</sup> Vgl. Artikel 27 f. E GeolG; Botschaft zum GeolG, Ziffer 1.4, BBl 2006 7826 f.; Anhang II Ziffer 4 INSPIRE-Richtlinie.

<sup>96</sup> Vgl. Artikel 2 Buchstaben h bis l und i.V.m. Artikel 36 ff. des Entwurfs der Geoinformationsverordnung, <<http://www.swisstopo.ch/pub/down/basics/law/geoig/GeoIV-V14-27-04-2007-de.pdf>>.

<sup>97</sup> Vgl. Artikel 6 E GeolG; Botschaft zum GeolG, BBl 2006 7846 und 7846 f.; Artikel 17 des Entwurfs der Geoinformationsverordnung, <<http://www.swisstopo.ch/pub/down/basics/law/geoig/GeoIV-V14-27-04-2007-de.pdf>>; Artikel 5 INSPIRE-Richtlinie.

<sup>98</sup> Vgl. Artikel 10 f. GeolG; Artikel 26 ff. des Entwurfs der Geoinformationsverordnung, <<http://www.swisstopo.ch/pub/down/basics/law/geoig/GeoIV-V14-27-04-2007-de.pdf>>; Artikel 5 INSPIRE-Richtlinie.

<sup>99</sup> Vgl. Artikel 14 E GeolG; Artikel 13 INSPIRE-Richtlinie.

<sup>100</sup> Vgl. Artikel 51 des Entwurfs der Geoinformationsverordnung, <<http://www.swisstopo.ch/pub/down/basics/law/geoig/GeoIV-V14-27-04-2007-de.pdf>>; siehe dazu oben Ziffer 3.3.2.

<sup>101</sup> Vgl. Anhang des Entwurfs der Geoinformationsverordnung, <<http://www.swisstopo.ch/pub/down/basics/law/geoig/GeoIV-V14-27-04-2007-de.pdf>>.

<sup>102</sup> Vgl. zum Inhalt des Geobasisdatenkatalogs auch FRICK/KETTIGER, S. 6 f.

<sup>103</sup> Vgl. dazu oben Ziffer 3.2.

- Es gilt für alle Geobasisdaten des Bundesrechts, unabhängig davon, ob diese in elektronischer oder anderer Form vorliegen.<sup>104</sup>
- Es gilt nicht nur für umweltrelevante Geodaten.

Darüber hinaus enthält das Geoinformationsgesetz auch Vorschriften über die Finanzierung – namentlich auch über Bundesbeiträge – sowie Regelungen über die Berufsausübung im Bereich der amtlichen Vermessung. In dieser Hinsicht unterscheidet es sich als Landesrecht von einer EU-Richtlinie.

### **5.2.3. Einschränkungende Regelungen des schweizerischen Recht**

Im Bereich der amtlichen Vermessung ist das heutige wie das neue schweizerische Geoinformationsrecht hinsichtlich der Metadaten voraussichtlich nicht eurokompatibel.

## **6. Folgerungen**

### **6.1. Problematische Schnittstellen**

#### **6.1.1. Schutzrechte**

Im schweizerischen Recht fehlt ein Leistungsschutz für Datenbanken (Datenbankschutz *sui generis*), wie er auf der Grundlage der EU-Datenbankrichtlinie in allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft besteht. Für die Geobasisdaten des Bundesrechts kann diese Lücke im Schutz von Geodatenbanken durch öffentlich-rechtliche Zugangsbeschränkungen kompensiert werden (Art. 12 E GeolG). Geodatensätze, auf welche die schweizerischen Behörden im Sinne von Artikel 12 und 17 der INSPIRE-Richtlinie sowie über das EIONET Zugriff erhalten, stellen aber definitionsgemäss keine Geobasisdaten des Bundesrechts dar (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. c E GeolG), fallen damit nicht in den Geltungsbereich des GeolG (vgl. Art. 2 E GeolG) und unterstehen somit auch nicht dem öffentlich-rechtlichen Leistungsschutz gemäss Artikel 12 E GeolG. Sie fallen aber andererseits unter die amtlichen Informationen, die in der Bundesverwaltung und in zahlreichen Kantonsverwaltungen heute auf Grund des Öffentlichkeitsprinzips frei zugänglich sind (vgl. z.B. Art. 5 i.V.m. Art. 6 BGÖ).

In diesem Bereich besteht im schweizerischen Recht eine echte Regelungslücke, die schlimmstenfalls dazu führen könnte, dass EU-Staaten den schweizerischen Behörden das Zugangsrecht mit dem Hinweis auf fehlendes „Gegenrecht“ im Leistungsschutz verwehren.

#### **6.1.2. Technische Folgen der Durchführungsbestimmungen**

Die Durchführungsbestimmungen zur INSPIRE-Richtlinie werden technische Vorgaben insbesondere zu den Bezugssystemen und Bezugsrahmen, zu den Datenmodellen sowie zu den Darstellungsmodellen enthalten. Dies wird im Bereich des verpflichtenden Austausches hinsichtlich zahlreicher Datensätze zu Schnittstellenproblemen führen.<sup>105</sup> Zur Lösung dieser Schnittstellenprobleme wird eine grosse Zahl von Transformationsdiensten notwendig sein.

### **6.2. Handlungsbedarf**

Nach Auffassung des Verfassers besteht auf Grund der vorstehenden Analyse folgender Handlungsbedarf:

- Um Rechtssicherheit über die indirekte Anwendbarkeit der INSPIRE-Richtlinie im Bereich des EUA-Abk. zu erhalten, sollte diese Frage im Gemischten Ausschuss beraten und geklärt werden.

---

<sup>104</sup> Vgl. Botschaft zum GeolG, BBl 2006 7843.

<sup>105</sup> Vgl. beispielsweise NIGGELER, S. 21 f.

- Die Frage der Regelungslücke im Datenbankschutz sollte – sobald dies sinnvoll und möglich ist – im Bereich des Datenaustausches im EIONET an einigen konkreten Beispielen vertieft geprüft werden. Sollte sich die Regelungslücke als relevant erweisen, müsste in Erwägung gezogen werden, diese in der Bundesgesetzgebung bezogen auf Umweltdaten oder auf alle Geodaten zu schliessen.
- Sobald die Durchführungsvorschriften vorliegen, sollte das schweizerische Geoinformationsrecht bezüglich Kompatibilität im Detail überprüft werden.<sup>106</sup>

Kein Handlungsbedarf besteht trotz rechtlicher Unsicherheiten<sup>107</sup> zurzeit im Bereich des Luftfahrtrechts. Hier werden die laufenden Arbeiten zur Integration der Schweiz in den einheitlichen europäischen Luftraum in den nächsten Jahren ohnehin Klärung bringen.

#### Anhänge:

- 1 Literaturverzeichnis
- 2 Verzeichnis der Rechtserlasse
- 3 Abkürzungsverzeichnis

---

<sup>106</sup> Diese Aufgabe könnte durch KOGIS unter den betroffenen Bundesämtern koordiniert werden.

<sup>107</sup> Vgl. oben Ziffer 4.3.

## Anhang 1: Literaturverzeichnis

### Literatur

- BÄRTSCHI, Philip/STEIGER, Martin: Luftrecht. Erlasssammlung. Ausgewählte Erlasse aus dem nationalen, europäischen und internationalen Luftrecht der Schweiz unter Einschluss von EASA und JAR; Bern 2007.
- BERNATH, André: Die Vorbereitung der INSPIRE Implementierungs-Richtlinien; Newsletter e-geo.ch, 17-6/2007, S. 6 f. (zitiert. Vorbereitung).
- BERTRAND, Francis: INSPIRE auf den Punkt gebracht; Newsletter e-geo.ch, 17-6/2007, S. 5 f. (zitiert. INSPIRE).
- EMMERT, Frank: Europarecht; München 1996.
- HANGARTNER, Yvo: Art. 191, in: Ehrenzeller, et al. (Hrsg.): Die Schweizerische Bundesverfassung. Kommentar; Zürich/Laachen 2002, S. 1927 ff. (zit. Hangartner, St. Galler Kommentar zu Artikel 191 BV).
- HANGARTNER, Yvo: Art. 5, in: Ehrenzeller, et al. (Hrsg.): Die Schweizerische Bundesverfassung. Kommentar; Zürich/Laachen 2002, S. 48 ff. (zit. Hangartner, St. Galler Kommentar zu Artikel 5 BV).
- JAAG, Tobias: Europarecht. Die europäischen Institutionen aus schweizerischer Sicht; Zürich 2003.
- LENK, Martin: Die Vorbereitung auf INSPIRE in Deutschland; Newsletter e-geo.ch, 17-6/2007, S. 9 f.
- LEONARD, John: To be INSPIRed or not?; Newsletter e-geo.ch, 17-6/2007, S. 3 f.
- NIGGELER, Laurent: Grenzüberschreitende Georeferenzierung – eine neue Herausforderung; Newsletter e-geo.ch, 17-6/2007, S. 21 f.
- SALGÉ, F./GEIRINHAS, J./GIZZI, S.: SDI Social and Economic Impact. Users' perspective, in: Fullerton, Karen/Tóth, Katalin (Hrsg.): 12th EC-GI&GIS Workshop, Innsbruck, Austria, 21-23 June 2006; Luxembourg 2006, S. 6.
- WYSS, Martin Philipp: Eurokompatibilität und Gesetzgebungsverfahren im Bund; AJP/PJA 6/2007, S. 717 ff.
- ZIEGLER, Andreas R.: Einführung in das Völkerrecht; Bern 2006.

### Dokumente der Bundesverwaltung

- Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über Geoinformation (Geoinformationsgesetz, GeolG) vom 6. September 2006; BBl 2006 7817 ff. (zit. Botschaft zum GeolG).
- BERTRAND, Francis: INSPIRE conséquences en France et travaux des groupes d'experts; Präsentation anlässlich der INSPIRE-Tagung von KOGIS vom 1. Juni 2007 (zitiert. Folie ...).
- BERNATH, André: Mitarbeit im INSPIRE drafting team data specification Präsentation anlässlich der INSPIRE-Tagung von KOGIS vom 1. Juni 2007 (zitiert. Folie ...).
- GIGER, Christine: INSPIRE – Was ist das eigentlich?; Präsentation anlässlich der INSPIRE-Tagung von KOGIS vom 1. Juni 2007 (zitiert. Folie ...).
- KLING, Tom/GARDAZ, Jean-Michel: Einfluss der 'Bilateralen' auf die Aktivitäten des BAFU im

Zusammenhang mit "EEA-SDI implementation plan", GMES und Umweltberichterstattung; Präsentation anlässlich der INSPIRE-Tagung von KOGIS vom 1. Juni 2007 (zitiert. Folie ...).

FRICK, Roman/KETTIGER, Daniel: Geobasidaten-Katalog nach Bundesrecht; Dokumentation der Finalisierung; INFRAS; Schlussbericht vom 8. September 2006.  
Newsletter e-geo.ch, 17-6/2007

### **Dokumente der Europäischen Union und anderer Organisationen**

Europäische Kommission (INSPIRE Cosolidation Team): INSPIRE Work Programme; Transposition Phase 2007-2009; 16. Mai 2007.

Europäische Kommission: Building an European information capacity for environment and security; A contribution to the initial period of the GMES action plan (2002-2003); Luxemburg 2003 (zit. Building).

Europäische Kommission: Stellungnahme der Kommission gemäss Artikel 251 Absatz 2 dritter Unterabsatz Buchstabe c EG-Vertrag zu den Abänderungen des Europäischen Parlaments am gemeinsamen Standpunkt des Rates betreffend den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung einer Raumdateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE) vom 13. September 2006, 2004/0175 (COD).

European Environment Agency: Eionet connects; undatierte Broschüre.

European Environment Agency: Guide to geographical data and maps, Version 2.0 vom 20. Januar 2006.

### **Websites** (Stand der Zitierung von Internetseiten: 30. Juni 2007)

[http://europa.eu.int/eur-lex/de/about/abc/abc\\_20.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/about/abc/abc_20.html) (Das ABC des Gemeinschaftsrechts – Das Handlungsinstrumentarium der EG)

<http://www.admin.ch/ch/d/eur/gemaus.html> (aktuelle Übersicht über die Beschlüsse der Gemischten Ausschüsse)

<http://www.admin.ch/ch/d/eur/gemrec.html> (Rechtssammlung zu den "sektoriellen Abkommen" [Bilaterale I+II]; Das Gemeinschaftsrecht und die Schweiz)

<http://www.admin.ch/ch/d/eur/search.html> (Rechtssammlung zu den "sektoriellen Abkommen" [Bilaterale I+II]; Register der sektoriellen Abkommen)

<http://www.gmes.info>

<http://www.swisstopo.ch> (Website des Bundesamtes für Landestopografie)

[http://www.swisstopo.ch/about/domains/kogis/popup\\_pr](http://www.swisstopo.ch/about/domains/kogis/popup_pr) (INSPIRE-Tagung)

## Anhang 2: Verzeichnis der Rechtserlasse

### Schweizerisches Landesrecht

- BGÖ Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz); SR 152.3
- BV Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; SR 101
- E GeolG Entwurf zum Bundesgesetz über Geoinformation (GeolG); BBI 2006 7887
- ParlG Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz); SR 171.10

### Völkervertragsrecht der Schweiz

- ESA-Ü. Übereinkommen vom 30. Mai 1975 zur Gründung einer Europäischen Welt-  
raumorganisation (ESA); SR 0.425.09
- EUA-Abk. Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenos-  
senschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Beteiligung der  
Schweiz an der Europäischen Umweltagentur und dem Europäischen Umwel-  
tinformations- und Umweltbeobachtungsnetz (EIONET); 0.814.092.681
- EUC Internationales Übereinkommen zur Sicherung der Luftfahrt „EUROCONTROL“  
vom 13. Dezember 1960; SR 0.748.05
- Landver- Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossen-  
kehrsab- schaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenver-  
kommen kehr auf Schiene und Strasse; SR 0.740.72
- LV-Abk. Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossen-  
schaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr; SR  
0.748.127.192.68
- WVÜ Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge; SR  
0.111

### Europäisches Gemeinschaftsrecht

- Daten- Richtlinie 96/9/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März  
bankricht- 1996 über den rechtlichen Schutz von Datenbanken; Amtsblatt Nr. L 077 vom  
linie 27/03/1996 S. 0020 - 0028
- EAGV Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) vom 25.  
März 1957; nicht offizielle konsolidierte Fassung <[http://eur-lex.europa.eu  
/de/treaties/dat/12006A/12006A.html](http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12006A/12006A.html)>
- EGV Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) vom  
25. März 1957 (konsolidierte Fassung in ABI. Nr. C 325 vom 24. Dezember  
2002; <[http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/EC\\_consol.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/EC_consol.html)>)

- EUA-Verordnung Verordnung (EWG) Nr. 1210/90 des Rates vom 7. Mai 1990 zur Errichtung einer Europäischen Umweltagentur und eines Europäischen Umweltinformati-  
ons- und Umweltbeobachtungsnetzes (ABl. L 120 vom 11. Mai 1990, S. 1-6);  
geändert durch Verordnung (EG) Nr. 933/1999 des Rates vom 29. April 1999  
(ABl. L 117 vom 5. Mai 1999, S. 1); Verordnung (EG) Nr. 1641/2003 des Euro-  
päischen Parlaments und des Rates vom 22. Juli 2003 (ABl. L 245 vom  
29.9.2003, S. 1).
- EUV Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 (Vertrag von  
Maastrich), ABl. Nr. C 191 vom 29. Juli 1992, mit den Änderungen vom 2. Ok-  
tober 1997 (Vertrag von Amsterdam, ABl. Nr. C 340 vom 10. November 1997)  
und 26. Februar 2001 (Vertrag von Nizza, ABl. Nr. C 80 vom 10. März 2001);  
konsolidierte Fassung unter <[http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/  
EU\\_consol.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/EU_consol.pdf)>
- INSPIRE- Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.  
Richtlinie März 2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen  
Gemeinschaft (INSPIRE); ABl. Nr. L 108 vom 25. April 2007, S. 1 ff.
- Komito- Beschluss 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Mo-  
logiebe- dalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungs-  
schluss befugnisse; ABl. L 184 vom 17. Juli 1999, S. 23 ff.
- Rahmen- Verordnung Nr. 549/2004 EG des Europäischen Parlaments und des Rates  
verord- vom 10. März 2004 zur Festlegung des Rahmens für die Schaffung eines ein-  
nung heitlichen europäischen Luftraums; ABl. L 096 vom 31. März 2004, S. 1 ff.

### **Anhang 3: Abkürzungsverzeichnis**

|             |   |
|-------------|---|
| BAFU        | Bundesamt für Umwelt  |
| EAG         | Europäische Atomgemeinschaft (Euratom)                      |
| EG          | Europäische Gemeinschaft                                    |
| EGKS        | Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion)  |
| EINONET     | Europäisches Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz |
| ESA         | European Space Agency                                       |
| EU          | Europäische Union   |
| EUA         | Europäische Umweltagentur                                   |
| EuGH        | Europäischer Gerichtshof                                    |
| EUROCONTROL | Europäische Organisation für Flugsicherung                  |
| GASP        | Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik                   |
| GDI         | Geodaten-Infrastruktur                                      |
| GMES        | Global Monitoring for Environment and Security              |
| ICAO        | Internationale Zivilluftfahrt-Organisation                  |
| KOGIS       | Koordination Geo-Information und Services                   |
| PJZS        | Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen  |
| swisstopo   | Bundesamt für Landestopografie                              |

**JAAC 2007.13 - Die rechtlichen Auswirkungen der INSPIRE-Richtlinie der Europäischen  
Gemeinschaft auf das Geoinformationsrecht in der Schweiz, Kurzgutachten vom 13.  
August 2007**

|         |   |
|---------|---|
| In      | Verwaltungspraxis der Bundesbehörden                              |
| Dans    | Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération   |
| In      | Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione |
| Jahr    | 2007  |
| Année   |   |
| Anno    |   |
| Band    | -   |
| Volume  |   |
| Volume  |   |
| Seite   | 222-249   |
| Page    |   |
| Pagina  |   |
| Ref. No | 150 000 011   |

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.