

Executive Summary

Bericht über den Zugang zu Sachdaten in der Privatwirtschaft

1. Ausgangslage

Am 30. Oktober 2019 beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum (IGE), einen Bericht über den Zugang zu Sachdaten in der Privatwirtschaft zu erstellen. Dieser Auftrag resultiert aus einer Empfehlung des Schlussberichts der Expertengruppe «Zukunft der Datenbearbeitung und Datensicherheit»¹.

2. Sachdaten

Im Gegensatz zum Begriff «Personendaten» enthält die Schweizer Gesetzgebung keine Definition des Begriffs «Sachdaten».² Personendaten sind wie folgt definiert: «*alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen*».³ Dagegen lassen sich Sachdaten wie folgt definieren: «*alle Daten, die keine Personendaten sind*». Die Unterscheidung zwischen Personen- und Sachdaten ist von zentraler Bedeutung, weil im ersten Fall die Verarbeitung den strengen Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Datenschutz untersteht, während im zweiten Fall bei der Bearbeitung dieser Daten diese Regeln nicht zur Anwendung gelangen.

Meteorologische⁴, topografische⁵ oder von Maschinen (Werkzeugmaschinen in industriellen Produktionsketten) erzeugte Daten sind Sachdaten. Auch die obligatorischen Angaben auf der Kennzeichnung von Lebensmitteln⁶ oder das Verzeichnis der touristischen Sehenswürdigkeiten einer Stadt oder Region⁷ stellen Sachdaten dar. Anonymisierte und aggregierte Daten sind theoretisch ebenfalls Sachdaten. Bei diesen Daten ist jedoch besondere Vorsicht geboten, weil technologische Fortschritte oder Querbezüge zu anderen, zusätzlichen Sachdaten manchmal eine Reidentifizierung von Personen ermöglichen.

3. Inhalt des Berichts

3.1. Wirtschaftliches Fazit: gute Leistung der Datenwirtschaft

Die Datenwirtschaft trägt insgesamt erheblich zur Wirtschaftsleistung der Schweiz bei. Unser Land schneidet in diesem Bereich im Vergleich zu den übrigen europäischen Staaten relativ gut ab. 2018 waren in der Schweiz rund 182 000 Personen in der Datenwirtschaft beschäftigt. Der Anteil Datenfachkräfte an der Gesamtbeschäftigung beträgt 4,4 % und liegt somit deutlich über dem EU-Durchschnitt. Auch die Zunahme der Anzahl Angestellter war in der Schweiz (10 %) dynamischer als in der EU (8 %).

Das Volumen der auf der «Analyse und Bewertung von Rohdaten» basierenden Waren und Dienstleistungen belief sich 2018 in der Schweiz auf rund 3,6 Milliarden Franken. Im Vergleich zum Vorjahr ist der «Datenmarkt» um ca. 8 % gewachsen, und die Datenwirtschaft hat 2018 einen Beitrag von rund 14,1 Milliarden Franken oder 3 % der gesamten Wertschöpfung geleistet. Die Zunahme gegenüber dem Vorjahr lag bei fast 20 %.

¹ Verfügbar unter <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/53591.pdf>

² Auch die Gesetzgebung der EU oder anderer europäischer Staaten enthält keine positive Definition.

³ Art. 3 Bst. a des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG, SR [235.1](#)).

⁴ Vgl. beispielsweise das «Data-Warehouse»-Konzept des Bundesamts für Meteorologie und Klimatologie MeteoSchweiz, verfügbar unter der folgenden Adresse: <https://www.meteoschweiz.admin.ch> > Mess- & Prognosesysteme > Datenmanagement (Stand am 01.03.2021).

⁵ Vgl. beispielsweise die vom Bundesamt für Landestopografie swisstopo kostenlos zur Verfügung gestellten Geodaten unter der folgenden Adresse: <https://shop.swisstopo.admin.ch/> > Kostenlose Geodaten (Stand am 01.03.2021).

⁶ Vgl. beispielsweise die Arbeit von <https://food.opendata.ch/> oder <https://www.foodrepo.org/ch?locale=de> (Stand am 01.03.2021).

⁷ Vgl. beispielsweise die von Zürich Tourismus zur Verfügung gestellten Daten unter der folgenden Adresse: <https://zt.zuerich.com/de/open-data> (Stand am 01.03.2021).

Auch die Märkte für Rohsachdaten entwickeln sich hierzulande. Jedes vierte Unternehmen erzeugt Sachdaten, und jedes fünfte vermarktet sie. Diese Daten werden in Zukunft an Bedeutung gewinnen.

Im «B2B»-Bereich liegt folglich anscheinend kein offensichtliches und erhebliches Marktversagen vor. Die Herausforderungen bei der Nutzung des gesamten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Potenzials von Sachdaten unterscheiden sich je nach untersuchtem Sektor stark. Folglich wäre eine einheitliche Lösung für die Besonderheiten des Sachdatenmarkts nicht geeignet.

Empfehlung: weitere Beobachtung der Datenwirtschaft in der Schweiz; Aktualisierung der Analyse «Analysis of the Data Market» und Vorlage an den Bundesrat per Ende Dezember 2025.

3.2. Juristisches Fazit: rechtlicher Rahmen ausreichend

In der Schweiz gibt es kein Eigentumsrecht an Personen- oder Sachdaten. Im Gegensatz zur Richtlinie 96/9/EG über den rechtlichen Schutz von Datenbanken kennt unser Land auch kein *Sui-generis*-Recht für Datenbanken. Die Analyse der Rechtslage zeigt jedoch, dass das aktuelle Recht einige Bestimmungen enthält, mit denen Sachdaten zugeordnet werden können und die dem Inhaber von Sachdaten eine erweiterte Kontrolle über «seine» Daten verleihen.

Im Vordergrund steht dabei der Schutz des Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisses (Art. 162 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs [StGB, SR 311.0] sowie Art. 5 und 6 des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb [UWG, SR 241]). Die Inhaber von Sachdaten verfügen somit im heutigen Recht über einen sehr weitgehenden rechtlichen Schutz.

Angesichts der derzeitigen Situation und gestützt auf die Ergebnisse der in Auftrag gegebenen Gutachten ist die Einführung eines Eigentumsrechts an Sachdaten nicht notwendig. Einerseits funktionieren die aktuellen Märkte für die Produktion, Nutzung und Vermarktung von Sachdaten trotz des Fehlens eines Eigentumsrechts. Andererseits scheinen keine zusätzlichen Anreize für die Erhebung und Analyse von Sachdaten notwendig zu sein, da diese Tätigkeiten in den letzten Jahren konstant zugenommen haben. Schliesslich ist es auch wenig wahrscheinlich, dass durch die Einführung eines Eigentumsrechts an solchen Daten die Transaktionskosten sinken und der Zugang dazu gefördert werden kann. Dasselbe gilt für die Schaffung eines *Sui-generis*-Rechts für Datenbanken.

Empfehlung: Verzicht auf die Einführung eines Eigentumsrechts an Sachdaten oder eines *Sui-generis*-Rechts an Datenbanken

3.3. Zwangs- und FRAND-Lizenzen: horizontale Lösungen für den Zugang zu Sachdaten?

Ein allgemeiner (horizontaler) Mechanismus mit Zwangslizenzen für die Gewährung des Zugangs zu Sachdaten in der Privatwirtschaft ist theoretisch denkbar. Er könnte namentlich unter Einhaltung des Völkerrechts und insbesondere des Abkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum (TRIPS) geschaffen werden. Die Analyse zeigt allerdings, dass ein solch allgemeines System aufgrund von Umsetzungsschwierigkeiten und Risiken für die Interessen der Sachdateninhaber nicht wünschbar wäre. Hingegen könnte ein System von punktuell für bestimmte Branchen (z. B. Automobilbau, Luftfahrt und Energie) anwendbaren Zwangslizenzen angemessen sein. Im Übrigen erlaubt das Wettbewerbsrecht es bereits, in spezifischen Fällen Zwangslizenzen vorzuschreiben.

Die FRAND-Lizenzen wurden entwickelt, um allen Zugang zu einer (durch ein Patent) geschützten Technologie zu gewähren, die sich als von einer staatlichen Behörde oder einer Normensetzungsorganisation anerkannte Norm durchgesetzt hat. Dieses Konzept wird als «essentielles Patent» bezeichnet. Sachdaten können aber nur schwer mit einer Erfindung gleichgesetzt werden, die zu einer anerkannten Norm geworden ist. Die Umsetzbarkeit eines allgemeinen Mechanismus mit FRAND-Lizenzen für den Zugang zu Sachdaten erscheint ebenfalls zweifelhaft. Der Grund liegt in den Unterschieden zwischen den standardessentiellen Patenten, für die die FRAND-Lizenzen geschaffen wurden, und dem Zugang zu Sachdaten. Es gibt im Übrigen keine Zertifizierungsstelle für als Norm geltende Sachdaten. Eine Übernahme des FRAND-Modells zur Schaffung eines allgemeinen Zugangs zu Sachdaten für Unternehmen scheint demnach nicht möglich, sodass dieser Ansatz angesichts der damit verbundenen Hindernisse nicht wünschbar ist.

Empfehlung: Verzicht auf die Einführung eines horizontalen Systems mit Zwangslizenzen oder FRAND-Lizenzen für den Zugang zu Sachdaten.

3.4. *Open Data, Shared Data* und vertrauenswürdige Datenräume

Die Konzepte *Open Data* (offene Daten) und *Shared Data* (gemeinsam genutzte Daten) sowie insbesondere die Idee von «vertrauenswürdigen Datenräumen»⁸ stellen vielversprechende Ansätze für einen erleichterten Zugang zu Sachdaten in der Privatwirtschaft dar. Sie basieren auf dem Prinzip der freiwilligen Teilnahme und entsprechen einer liberalen Wirtschaftsauffassung, die grösstmögliche Selbstständigkeit gewährleistet.

Die «vertrauenswürdigen Datenräume» sind Gegenstand einer separaten Analyse, die das BAKOM und die DV gemeinsam bis zum Jahresende erstellen sollen. Die Analyse wird zeigen, ob und inwiefern Handlungsbedarf für den Bund besteht. Im Bericht wird empfohlen, noch keine Massnahmen zu ergreifen, sondern zuerst die Schlussfolgerungen dieser Analyse abzuwarten.

Empfehlung: Abwarten der Schlussfolgerungen im Bericht des BAKOM und der DV zu den «vertrauenswürdigen Datenräumen», bevor Massnahmen in diesem Bereich ergriffen werden.

3.5. Ergänzende Unterstützungsmassnahmen

Das IGE hat für die Erarbeitung dieses Berichts Fachleute beauftragt, eine erste Reihe von Musterverträgen zu erstellen, um den Zugang zu Sachdaten zu vereinfachen. Entsprechend sind auf der Webseite des IGE eine Vereinbarung zur Übertragung von Sachdaten, ein Abonnementsvertrag über den Zugang zu Sachdaten und eine Vereinbarung über den Austausch von Sachdaten kostenlos verfügbar.⁹ Zusätzlich stehen ein erläuternder Bericht und je eine kommentierte Version der Musterverträge auf Deutsch, Französisch und Englisch bereit.

Das IGE empfiehlt dem Bundesrat, ergänzende Unterstützungsmassnahmen zu fördern, um die Rechtssicherheit zu verbessern und die Transaktionskosten zu senken. Diese Instrumente sind denkbar in Form von Musterverträgen, Übersichtsdokumenten zur rechtlichen Situation rund um das Thema Daten, Kontrolllisten oder Leitfäden für die Erstellung von Verträgen oder die Einführung branchenspezifischer *Best Practices* etc. In diesem Zusammenhang stellt das IGE den Schweizer KMU Musterverträge zur Verbesserung der Zusammenarbeit auf diesem Gebiet sowie des Austauschs von Sachdaten zur Verfügung.

Empfehlung: Förderung ergänzender Unterstützungsmassnahmen, um den Zugang zu Sachdaten in der Privatwirtschaft zu verbessern. Das IGE ist bereit, die Koordination solcher Massnahmen zu übernehmen.

⁸ Es handelt sich um in Europa aufgebaute und verwaltete Datacenter, die durch öffentliche und private Akteure gespeist werden und diesen Daten anbieten. So sind Personen- und Sachdaten einschliesslich sensibler Geschäftsinformationen geschützt, und Unternehmen haben einen einfachen Zugang zu einer beinahe unbegrenzten Menge an hochwertigen gewerblichen Daten.

⁹ Zugang zu Sachdaten in der Privatwirtschaft, <https://www.ige.ch/de/uebersicht-geistiges-eigentum/gesellschaftliche-bedeutung/datenbearbeitung-und-datensicherheit.html> (Stand am 01. 03. 2021).