

Regierungsratsbeschluss

vom 26. April 2011

Nr. 2011/895

Rechtliche Umsetzung Geoinformationsgesetzgebung des Bundes: Projektfreigabe Einsetzung eines Projektausschusses und einer Projektleitung

1. Ausgangslage

1.1 Technologische Entwicklung

Die Technologie im Bereich elektronischer Verwaltung und Publikation von Informationen mit Raumbezug (Geodaten) hat sich in den letzten zehn Jahren insbesondere im Zusammenhang mit der wachsenden Bedeutung des Internets erheblich entwickelt.

Diese Entwicklung ermöglicht es den Gemeinwesen, ihre Entscheidungsprozesse, welche auf Geodaten beruhen oder solche begründen, anders zu instrumentalisieren. Mit den neuen Instrumenten kann der Zugang zu Geodaten sowohl für die Verwaltung als auch für Bürgerinnen und Bürger erheblich vereinfacht werden. Die neuen Möglichkeiten der technischen Ausgestaltung der Verwaltungsprozesse mit Bezug zu Geodaten können so wesentlich zur Transparenz des staatlichen Handelns beitragen. Auch hat sich der Umgang mit dem Internet in den letzten Jahren als zentrale Kulturtechnik unserer Gesellschaft etabliert, so dass es selbstverständlich ist, Verwaltungsprozesse, wo notwendig und sinnvoll, auf diese neue Technologie auszurichten.

1.2 Geoinformationsgesetzgebung des Bundes

Vor dem Hintergrund der oben beschriebenen technologischen Entwicklung hat der Bund am 1. Juli 2008 das Geoinformationsgesetz (GeolG, SR 510.62) in Kraft gesetzt. Das Gesetz hat den Zweck, „dass Geodaten über das Gebiet der Eidgenossenschaft den Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie der Wirtschaft, der Gesellschaft und der Wissenschaft für eine breite Nutzung, nachhaltig, aktuell, rasch, einfach, in der erforderlichen Qualität und zu angemessenen Kosten zur Verfügung stehen.“¹⁾ Der Bund bestimmt, dass die von ihm bestimmten Geobasisdaten des Bundesrechts mittels sogenannten Geodiensten²⁾ in elektronischer Form zugänglich gemacht werden³⁾.

Das Gesetz gilt insbesondere für Geobasisdaten des Bundesrechts⁴⁾. Geobasisdaten sind Geodaten, die auf einem rechtssetzenden Erlass beruhen. Von besonderer Bedeutung sind dabei die eigentumsverbindlichen Geobasisdaten des Bundesrechts, welche im Anhang 1 der Geoinformationsverordnung (GeolV, SR 510.621) bezeichnet werden und in einem Kataster (Kataster der öffentlich-

¹⁾ Art. 1 GeolG.

²⁾ „Geodienste sind Webdienste mit Geodaten. Unter Webdiensten bzw. Webservices werden generell Dienstleistungen verstanden, die mit Hilfe der Internet-Technologie erbracht werden.“ (Botschaft zum Bundesgesetz über Geoinformation; Geoinformationsgesetz, GeolG vom 6. September 2006, BBl 7846).

³⁾ Art. 13 GeolG, Art. 22ff. GeolV.

⁴⁾ Art. 2 Abs. 2 GeolG.

rechtlichen Eigentumsbeschränkungen, ÖREBK) geführt werden müssen¹⁾. Die darunter fallenden Nutzungspläne (inkl. Erschliessungspläne) sind dabei zentral. Mit diesem Instrument der Raumplanungsgesetzgebung wird – gerade im Kanton Solothurn – der allergrösste Teil der raumwirksamen Eigentumsbeschränkungen festgesetzt, die in kantonaler oder kommunaler Kompetenz erlassen werden. Obschon als Geobasisdaten des Bundesrechts bezeichnet, sind die Nutzungsplandaten in der Herrschaft der Kantone bzw. der Gemeinden.

Für die Einführung des Katasters der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen wird den Kantonen eine Frist bis am 1. Januar 2020 eingeräumt. Für Pilotkantone gilt eine Frist bis 2014.

Die Umsetzung des Geoinformationsrechtes des Bundes ist das umfassendste e-government Projekt in der Schweiz. Es bezieht sich nicht nur auf den Bund. Kantone und Gemeinden sind wegen ihrer Herrschaft über Geobasisdaten nach Bundesrecht stark betroffen.

1.3 Umsetzung der Geoinformationsgesetzgebung in anderen Kantonen

Einige Kantone haben die Anpassungen ihrer Gesetzgebung an die Geoinformationsgesetzgebung des Bundes bereits vorgenommen oder sind bei der Ausarbeitung der Gesetzesvorlagen weit fortgeschritten. Eine Durchsicht der bereits erarbeiteten Gesetze bzw. Gesetzesentwürfe ergibt, dass die Kantone den Rahmen, den die Gesetzgebung des Bundes gibt, ausnützen.

Abgesehen von unterschiedlichen Regelungsbereichen (bzw. Einschluss der Vollzugsvorschriften über die amtliche Vermessung und das Führen von Leitungskataster), unterscheiden sich die kantonalen Erlasse bzw. deren Entwürfe inhaltlich hauptsächlich in zwei Bereichen:

1.3.1 Gebühren

Der erste Bereich, welcher unterschiedlich umgesetzt wird, betrifft die Vorgabe des Bundes, die Daten zu “angemessenen Kosten” abzugeben.

Diese Vorgabe setzt der Kanton Aargau um, indem er den Download von Daten der amtlichen Vermessung sowie der übrigen Geobasisdaten weitgehend von Gebühren befreit. Er verfolgt dabei die sogenannte Public Domain/Marginal Cost-Strategie (PD [öffentlich zugänglich ohne finanzielle Abgeltung]/MC [Abgeltung der effektiven Kosten der Abgabe]). Der Download von Produkten, der für Vollzugsaufgaben der kantonalen Verwaltung erstellt wurde, soll kostenlos (PD) erfolgen²⁾. Individueller Aufwand für Spezialaufbereitungen soll verrechnet werden (MC). Eine ähnliche Strategie verfolgt der Kanton Basel-Landschaft³⁾.

Der Kanton Graubünden beabsichtigt hingegen, unabhängig davon, ob die Geodaten bereits für die Vollzugsaufgaben der kantonalen Verwaltung erhoben und gehalten werden, für den Bezug von Geodaten eine Gebühr zu erheben, welche auch den Betrieb der Geodateninfrastruktur finanziert⁴⁾. Die Regierung soll jedoch Geodaten bezeichnen können, deren Bezug kostenlos erfolgt. Auch der Kanton Zürich beabsichtigt, die Abgabe von Geodaten gegen eine Gebühr zu ermöglichen, welche über die unmittelbaren Bereitstellungskosten hinausgeht, im Gesetz festzuschreiben⁵⁾.

¹⁾ Art. 16 ff GeolG.

²⁾ § 14 ff Entwurf des Gesetzes über die Geoinformation im Kanton Aargau vom 26. März 2010.

³⁾ Gebührenverordnung für Geobasisdaten und Geodienste (GeoGV) des Kantons Basel-Landschaft vom 1. April.2010.

⁴⁾ § 16 Entwurf des Kantonalen Geoinformationsgesetzes des Kantons Graubünden vom 15. Juli 2010.

⁵⁾ § 14 Entwurf des Kantonalen Geoinformationsgesetzes des Kanton Zürich vom 8. Juni 2010.

1.3.2 Organisation

Unterschiedlich gestaltet werden auch die organisatorischen Aspekte rund um die Geodateninfrastruktur. Ausgehend vom historischen Private Public Partnership zwischen Kantonen und privaten Geometern, lagern einige Kantone die Betreuung der Geodateninfrastruktur ganz oder teilweise an Private aus; so die Kantone Graubünden, St. Gallen und Zürich. Zum Teil wird bei der Arbeitsteilung zwischen Privaten und öffentlicher Hand zwischen Daten im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden und des Kantons unterschieden. Der Kanton Aargau steht für einen Kanton der seine Geodateninfrastruktur innerhalb der Verwaltung auch für seine Gemeinden betreibt. Sein Geodatenportal umfasst so auch Geobasisdaten in kommunaler Herrschaft (Nutzungsplan).

1.4 Ausgangslage im Kanton Solothurn

Mit Blick auf das GeoIG des Bundes wurde im Rahmen einer Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch (EG ZGB, BGS 211.1) die Regelungskompetenz im Bereich der geografischen Informationen analog der amtlichen Vermessung an den Regierungsrat delegiert. Im Rahmen derselben Revision wurde auch die Regelung des Katasters der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen an die Regierung delegiert¹⁾ (RG 149/2008 vom 10. Dezember 2008). Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Botschaft zur Teilrevision des EG ZGB (RRB 1659/2008 vom 16. September 2008) lagen der Entwurf der Verordnung über den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREBKV, SR 510.622.4) sowie der die Geobasisdaten des Bundes und die öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen bezeichnende Anhang der GeoIV noch nicht vor. Eine abschliessende Abschätzung des kantonalen Regelungsbedarfes war deshalb nicht möglich.

Basierend auf der Verordnung über geographische Daten und Informationssysteme in der Verwaltung des Kantons Solothurn vom 19. November 2002 (GIS Verordnung, BGS 212.473) betreibt und unterhält das Amt für Geoinformation (AGI) eine GIS-Infrastruktur für die kantonale Verwaltung und die selbständigen kantonalen Anstalten. Die GIS Infrastruktur umfasst auch ein Web-Portal, mit welchem eine Vielzahl öffentlicher Informationen mit Raumbezug der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Eine Vielzahl Geobasisdaten unter kantonalen Herrschaft kann kostenlos über So!Online Portal oder als Web Map Service bezogen werden. Meistgenutztes Angebot ist dabei der Download der Daten der amtlichen Vermessung. Die kostenlose Abgabe von kantonalen Rauminformationen stützt sich auf die §§ 250 Abs. 6 und 250^{bis} Abs. 1 des EG ZGB.

§ 9^{bis} Planungs- und Baugesetz vom 3. Dezember 1978 (PBG, BGS 711.1) sowie die Verordnung über den elektronischen Austausch von Zonendaten zwischen Gemeinden und Kanton vom 22. September 2009 (BGS 711.26) regeln den Austausch von Zonendaten zwischen Kanton und Gemeinden. Werden Zonendaten zwischen Kanton und Gemeinden ausgetauscht, bleiben diese unter der Herrschaft des jeweils dafür zuständigen Gemeinwesens.

Private Anbieter bieten für Geobasisdaten unter kommunaler Herrschaft im Auftrag von Gemeinden ähnliche Dienstleistungen an wie das Amt für Geoinformation. Neben kommunalen Informationen

¹⁾ § 250^{bis} EG ZGB.

(z.B. Leitungskataster) werden auch die meisten auf dem kantonalen Web-Portal veröffentlichten Rauminformationen des Kantons mitpubliziert.

2. Erwägungen

2.1 Ziele

In Übereinstimmung und Ergänzung des Zweckartikels des GeolG und des ÖREBKV verfolgt die Regierung folgende Ziele:

- Geobasisdaten des Bundesrechts, des kantonalen Rechts sowie des kommunalen Rechts sollen *über das Gebiet des Kantons Solothurn* den Behörden, der Wirtschaft, der Gesellschaft und der Wissenschaft für eine breite Nutzung, nachhaltig, aktuell, rasch, einfach, in der erforderlichen Qualität und zu Grenzkosten¹⁾ zur Verfügung stehen.
- Der Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen soll umfassend eingeführt werden. Er soll gestützt auf Art. 16 ÖREBKV auch als öffentliches Publikationsorgan zum Einsatz kommen.
- Die Einführung des Katasters der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen ist auf den 1. Januar 2020 vorgesehen²⁾. Bis zu diesem Termin sollen Geobasisdaten nach Massgabe der vorhandenen Budgetmittel nach den Normvorschriften des Bundes aufbereitet und laufend zugänglich gemacht werden.

2.2 Projektelemente

Die Umsetzung der Geoinformationsgesetzgebung auf kantonaler Ebene gestaltet sich als umfassendes und komplexes mehrjähriges Projekt mit politischen, rechtlichen und technischen Aspekten. Es ist als bedeutendes Investitionsvorhaben zu qualifizieren.

2.2.1 Politische Elemente

Die Schaffung, Aufbewahrung und Publikation von auf öffentlichem Recht basierenden Geobasisdaten ist als öffentliche Aufgabe zu qualifizieren. Sobald von diesen Daten auch eine unmittelbare Rechtswirkung ausgeht – was mit der Einführung des Katasters der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen der Fall sein wird –, hat der Umgang mit eigentumsbeschränkenden Geobasisdaten hoheitlichen Charakter.

Bereits heute bieten spezialisierte Ingenieurbüros Dienstleistungen, welche zumindest als öffentliche Aufgabe zu bezeichnen sind. Es besteht daher eine Konkurrenz zwischen Privaten und der öffentlichen Hand betreffend die Erbringung von öffentlichen Aufgaben. Insbesondere mit Blick auf die Einführung des Katasters der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen gilt es, die Arbeitsteilung zwischen Privaten und der öffentlichen Hand, aber auch zwischen Kanton und den Gemeinden, zu definieren.

2.2.2 Rechtliche Elemente

Die oben dargestellten politischen Fragestellungen sind zu bedeutend, als dass § 250^{bis} EG ZGB als Delegationsnorm an den Regierungsrat zum Erlass von Verordnungsrecht auf diesem Gebiet reichen würde. Die Resultate der zu führenden politischen Diskussionen werden in ein Gesetz zu giesen sein. Zudem gilt es, verschiedenste weitere Gesetze und Verordnungen an das neue Geoinfor-

¹⁾ Die Grenzkosten sind jene Kosten, die durch die Produktion einer zusätzlichen Einheit eines Produktes (z.B. ein Datendownload) entstehen. Für den elektronischen Bezug heisst das, dass nur jene Kosten verrechnet werden, welche im Rahmen der Datenabgabe entstehen. Sofern die Daten vor der Abgabe auf Wunsch des Bezügers nicht spezifisch aufbereitet werden, fallen, wenn der Datenbezug elektronisch durch den Bezüger selber erfolgt, die Kosten für den einzelnen Bezug sehr gering aus.

²⁾ Art. 26 Abs. 1 Bst. b OEREBKV.

mationsrecht anzupassen. Es wird zu entscheiden sein, ob eine neue Querschnittsgesetzgebung geschaffen werden soll oder die einzelnen Fachgesetze mit ihren Verordnungen zu revidieren sind. Nicht zuletzt muss eine rechtliche Grundlage zur finanziellen Unterstützung der Überführung des kommunalen Planbestandes in eine aktuelle technische Form geschaffen werden.

2.2.3 Technische Elemente

Obschon bereits heute eine Vielzahl von Geobasisdaten öffentlich zugänglich sind und auch über Internetportale bezogen werden können, gilt es bei der Verfolgung der Projektziele technische Probleme zu lösen. Im Vordergrund steht dabei die Normierung der einzelnen Geobasisdaten. Bund, Kantone und Branchenorganisationen sowie der SIA müssen gemeinsam definieren, wie die einzelnen Pläne digital dargestellt werden.

Die diesbezüglichen Arbeiten sind im Gang. Normen (beispielsweise für Erschliessungs- und Gestaltungspläne) sind Voraussetzung für die Überführung rechtsgültiger, technisch nicht mehr aktuelle Datenbestände in eine zukunftstaugliche digitale Form.

Abgesehen von der noch nicht abgeschlossenen Normierung einzelner Geobasisdaten, besteht die Herausforderung vermutlich eher in der Menge und der Identifikation der zu überführenden Datenbestände.

Die technische Überführung der Geobasisdaten wird die Projektkosten weitgehend definieren.

Im vorliegenden Projekt können die technischen Elemente weitgehend unabhängig von den politisch-rechtlichen Fragestellungen angegangen werden.

2.3 Vorgehen

Phase 1: Handlungs- und Gesetzgebungsfelder definieren, Schaffung einer Grundlage zur Finanzierung der Überführung alter Datenbestände: Dezember 2011

Phase 2: Vernehmlassungsentwurf Gesetzgebung

Phase 3: Kantonsratsbeschluss im 2013

Phase 4: Technische Umsetzung ab Dezember 2012.

2.4 Organisation

Das Projekt soll mit der Organisation gemäss Pkt. 2.4.1 und 2.4.2 umgesetzt werden. Sie gilt vorerst für Phase 1. Nach Vorliegen der Projektzwischenresultate soll die Organisation ergänzt werden können. Dies in erster Linie mit Blick auf die Umsetzung von Art. 14 ff der ÖREBKV (Beglaubigungen von Auszügen aus dem Kataster öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen sowie die Nutzung des Katasters als öffentliches Publikationsorgan).

2.4.1 Projektausschuss

Dem Projektausschuss obliegt die politische Steuerung des Projektes. Anträge an den Regierungsrat als Auftraggeber werden durch den Projektausschuss verabschiedet.

Vorsitz: Walter Straumann, Regierungsrat, Bau- und Justizdepartement

Mitglieder: Roger Siegenthaler, Gemeindepräsident Lüterkofen-Ichertswil
 Thomas Leimer, Bauverwalter Selzach
 Dominik Cantaluppi, Emch und Berger AG
 Peter Dietschi, BSB + Partner AG
 Bernard Staub, Chef Amt für Raumplanung
 Thomas Burki, Chef Amt für Informatik und Organisation
 Bernardo Albisetti, Departementssekretär Bau- und Justizdepartement, PL

2.4.2 Projektteam

Die Projektleitung erarbeitet die Projektergebnisse zu Handen der Projektsteuerung. Die Projektleitung kann zur Erarbeitung der Projektergebnisse – insbesondere zur Ermittlung von Anzahl und Qualität der vorhandenen kommunalen Planbestände – Dritte beiziehen.

Vorsitz: Bernardo Albisetti, Bau- und Justizdepartement, Gesamtleitung

Mitglieder: Dr. Horst Düster, PL Stv., Bereich technische Gestaltung
 Stefan Ziegler, Amtliche Vermessung
 Thomas Schwaller, Raumplanung
 Christoph Schläfli, Rechtliche Gestaltung
 Thomas Leimer, Bauverwalter Selzach.

2.5 Finanzielle Aspekte

Die Kosten für das Gesamtprojekt können zum heutigen Zeitpunkt nicht mit der Genauigkeit abgeschätzt werden, dass sie bewilligt werden könnten. Die Überführung des alten Planbestandes in eine zukunftstaugliche digitale Form wird jedoch insgesamt mehrere Millionen Franken betragen.

Die Kosten für Phase 1, in der die Gesamtkosten ermittelt werden sollen, werden auf ca. 200'000 Franken geschätzt. Darin enthalten sind die Kosten für eine externe Projektunterstützung sowie Mandate zur Ermittlung bestehender, zu aktualisierende Datenbestände.

2.6 Beratungen im Strategischen GIS Gremium

Das Strategische GIS Gremium des Kantons (SGG) hat den Beschlussesentwurf anlässlich seiner Sitzung vom 23. Februar 2011 beraten und diesem zugestimmt.

3. **Beschluss**

3.1 Das Bau- und Justizdepartement wird beauftragt, die kantonale Anschlussgesetzgebung der Geoinformationsgesetzgebung des Bundes im Sinne der Erwägungen in Angriff zu nehmen.

3.2 Auf Antrag des Bau- und Justizdepartements (BJD) werden in den Projektausschuss bzw. in die Projektleitung gewählt:

- Walter Straumann, Regierungsrat, Projektausschuss, von Amtes wegen (Vorsitz)

- Roger Siegenthaler, Gemeindepräsident Lüterkofen-Ichertswil, Projektausschuss
- Thomas Leimer, Bauverwalter Selzach, Projektausschuss/Projektteam
- Dominik Cantaluppi, Emch und Berger AG, Projektausschuss
- Peter Dietschi, BSB + Partner AG, Projektausschuss
- Bernard Staub, Chef Amt für Raumplanung, Projektausschuss, von Amtes wegen
- Thomas Burki, Chef Amt für Informatik und Organisation, Projektausschuss, von Amtes wegen
- Bernardo Albisetti , Sekretär, Departementssekretär BJD, Projektausschuss/Projektteam, von Amtes wegen (Projektleiter)
- Dr. Horst Düster, SO!GIS, Projektteam, von Amtes wegen (Stv. Projektleiter)
- Stefan Ziegler, Amtliche Vermessung, Projektteam, von Amtes wegen
- Thomas Schwaller, Amt für Raumplanung, Projektteam, von Amtes wegen
- Christoph Schläfli, Leiter Rechtsdienst BJD, Projektausschuss, von Amtes wegen.

3.3 Die Entschädigung der Mitglieder des Projektausschusses und des Projektteams, welche nicht von Amtes wegen gewählt sind, richtet sich nach der Verordnung über die Sitzungsgelder und Sitzungspauschalen vom 23. September 2002 (BGS 126.511.31).

3.4 Gestützt auf § 35 der Verordnung über die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung wird für die Phase 1 des Projektes (Jahr 2011) eine Ausgabe in der Höhe von 200'000 Franken bewilligt. Die Kosten werden der Investitionsrechnung des Amtes für Geoinformation belastet.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Bau- und Justizdepartement
 Amt für Geoinformation
 Amt für Raumplanung
 Amt für Informatik und Organisation
 Finanzdepartement
 Amt für Finanzen
 Kantonale Finanzkontrolle

Kantonales Personalamt

Staatskanzlei, Legistik und Justiz

Staatskanzlei (2, Stu, Ste)

Mitglieder Projektausschuss und Projektteam (12; Versand durch Amt für Geoinformation)

Mitglieder Strategisches GIS Gremium SGG (Versand per E-Mail durch Amt für Geoinformation)

Verband Solothurner Einwohnergemeinden VSEG, Postfach 123, 4528 Zuchwil