

Vernehmlassungsentwürfe für Gesetzesänderungen zur Umsetzung der Massnahmen gemäss Projekt Geo2020 im Bereich Geoinformation

Erläuternder Bericht

vom 16. Februar 2021

1. Ausgangslage

Mit RRB Nr. 264 vom 28. März 2017 beauftragte der Regierungsrat den GIS Verbund Thurgau (GIV), einen Bericht mit Empfehlungen zur Optimierung der Zusammenarbeit im Bereich Geoinformation als Vorbereitung für ein Projekt „Geo2020“ zu erarbeiten. Dieses Projekt soll den Fokus nicht alleine auf die kantonale Verwaltung richten, sondern auf das Zusammenwirken aller Stakeholder im Geoinformationsbereich. Es hat deshalb einen engen Bezug zu E-Government und der Strategie für die Digitale Verwaltung Thurgau. Ende August 2018 lieferte der GIV einen Detailbericht und eine Kurzfassung mit Empfehlungen ab. Der Bericht enthält insbesondere auch die Ergebnisse einer vom GIV durchgeführten Konsultation, in der sich GIV-Mitglieder, zu denen auch sämtliche Politischen Gemeinden des Kantons Thurgau gehören, und direkt betroffene kantonale Ämter zu grundlegenden Fragen der Zusammenarbeit und Digitalisierung im Bereich Geoinformation äussern konnten. Mit RRB Nr. 893 vom 11. September 2018 nahm der Regierungsrat von diesem Bericht Kenntnis und stellte fest, dass damit der von ihm erteilte Auftrag erfüllt wurde. Darauf wurde das Projekt „Geo2020, Phase 1“ erarbeitet, das der Regierungsrat mit RRB Nr. 893 vom 6. November 2018 genehmigte. In diesem Projekt wurde festgelegt, dass die GIV-Empfehlungen Nr. 2 bis Nr. 7 gemäss Projekt „Geo2020“ umzusetzen sind. In der Phase 1, die von November 2018 bis Dezember 2019 dauerte, waren primär die notwendigen rechtlichen Anpassungen vorzubereiten. Diejenigen GIV-Empfehlungen, für die keine Rechtsanpassungen nötig waren oder Verordnungsänderungen ausreichten, sind inzwischen bereits umgesetzt worden. Zur vollständigen Umsetzung der Massnahmen gemäss dem Projekt Geo2020 ist es notwendig, das Gesetz über Geoinformation (TG GeoIG; RB 211.441) und das Planungs- und Baugesetz (PBG; RB 700) zu ändern. Ob und in welchem Umfang auch das Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Natur und der Heimat (TG NHG; RB 450.1) zu ändern ist, wird im Rahmen einer heute bereits hängigen Revision des NHG geprüft. Diese Vorlage erfasst somit nur Änderungen des GeoIG und des PBG.

2. Finanzielle Auswirkungen

Es ist zwischen einmaligen Kosten für die Umstellung der analogen auf die digitalen Prozesse einerseits und den wiederkehrenden Kosten andererseits zu unterscheiden.

Die Umstellung erfordert folgende Arbeiten, die Aufwand und Kosten verursachen:

- Bei der Übertragung der Rechtskraft auf die digitalen Daten müssen die zahlreichen kleinen Inkonvenienzen, die sich in den heutigen analogen Plänen zeigen, eliminiert werden. Dazu müssen auch bestehende digitale Daten bereinigt werden.
- Die digital bereinigten Nutzungsplanungen müssen aufgrund der unumgänglichen Bereinigungen öffentlich aufgelegt werden. Unabhängig vom Projekt

Geo2020 sind zurzeit in vielen Gemeinden Zonenplanrevisionen in Arbeit. Je früher die Umstellung auf digitale Prozesse erfolgen kann, umso weniger müssen die Zonenpläne zweimal aufgelegt werden.

- Ein Teil der Sondernutzungspläne liegt bis heute nur analog und in gescannter Form vor. Sollen diese Pläne in eine vektorielle Form überführt werden, ist mit einem entsprechenden Aufwand zu rechnen. Neue Sondernutzungspläne werden ausnahmslos digital und damit vektoriell erfasst. Bei den neuen Plänen entstehen keine zusätzlichen Kosten.
- Die heute für wesentliche Teile bereits vorhandene technische Infrastruktur muss auf die neuen Prozesse abgestimmt werden.

Zum heutigen Zeitpunkt können diese einmaligen Kosten kaum seriös berechnet werden. Ihnen stehen auf jeden Fall hohe jährliche Einsparungen gegenüber. Zu Beginn des Projektes Geo2020 wurden diese auf rund Fr. 500'000 pro Jahr geschätzt. Diese Einschätzung dürfte auch heute noch realistisch sein. Vom grössten Teil der Einsparungen dürften die Gemeinden profitieren. Nebst dem monetären Nutzen ist eine deutliche Qualitätssteigerung der Geodaten zu erwarten und damit verbunden eine höhere Rechtssicherheit sowie kürzere Bearbeitungszeiten in der Verwaltung. Mit der Umstellung auf durchgängig digitale Prozesse fallen die aufwendigen Systembrüche weg, und entsprechende Fehlerquellen werden eliminiert. Bei jedem einzelnen Geschäftsfall wird die Produktion von Papierdokumenten stark reduziert werden oder sogar ganz wegfallen. Die Prüfung neuer digitaler Pläne durch das Amt für Raumentwicklung lässt sich massiv rationalisieren, indem Differenzen automatisch detektiert und dargestellt werden können. Diverse Plausibilitätstests können ganz oder weitgehend automatisiert werden, zum Beispiel, ob der Waldrand mit der statischen Waldgrenze oder Fliessgewässer mit den Daten der amtlichen Vermessung übereinstimmen.

Bei den wiederkehrenden Kosten ist nicht mit nennenswerten Mehrkosten zu rechnen. Erfahrungen aus dem Betrieb des Katasters der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen zeigen, dass eine sehr weitgehende Automatisierung bei tiefem Betriebsaufwand möglich ist.

3. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1. Gesetz über Geoinformation

§ 15 Abs. 1 (geändert)

Der geltende § 15 Abs. 1 regelt den Austausch von Geodaten zwischen Kanton, Gemeinden und Betrieben wie folgt:

„Kanton und Gemeinden sowie die von diesen beauftragten Ver- und Entsorgungsbetriebe gewähren sich gegenseitig einfachen, direkten und unentgeltli-

chen Zugang zu Geodaten, soweit sie die Daten für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen.“

Nach diesem Wortlaut und den Ausführungsbestimmungen dazu in § 26 und § 27 der Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über Geoinformation (GeolV; RB 211.442) wird lediglich ein Zugang zu diesen Daten gewährleistet. Ob Kanton, Gemeinden und Betriebe im Rahmen dieses Austausches auch berechtigt und verpflichtet sind, diese Daten einzufordern und herauszugeben und damit abzuliefern, ist unklar. Es besteht die Vermutung, dass § 15 Abs. 1 GeolG eher einschränkend auszulegen ist, da 2011, als das per 1. Januar 2012 in Kraft getretene GeolG der parlamentarischen Beratung unterzogen wurde, noch Vorbehalte zu einem Geodaten austausch bestanden. Im Übrigen versteht auch § 11 GeolG unter dem Begriff „Zugang“, dass Daten genutzt werden können. Hätte man gewollt, dass die Daten auch herausverlangt werden können und herausgegeben werden müssen, hätte § 15 GeolG zum Beispiel so formuliert werden können, dass sich Kanton, Gemeinden und die von diesen beauftragten Ver- und Entsorgungsbetriebe die Daten gegenseitig zur Verfügung stellen. Diese Formulierung („zur Verfügung stellen“) wird denn auch in § 26 Abs. 2 GeolG betreffend den digitalen Leitungskataster verwendet.

In den Bereichen Grund- und Trinkwasser schreibt das Bundesrecht vor, dass die Kantone dem Bund digitale Daten zu verschiedenen Projekten abzuliefern haben. Damit die Kantone dieser bundesrechtlichen Pflicht nachkommen können, müssen sie diese Daten bei den kommunalen Versorgungsbetrieben in standardisierter digitaler Form einfordern können. Hierzu braucht es eine entsprechende gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht. Geodaten lassen sich nicht exakt definieren. Faktisch haben fast alle Daten irgendeinen Raumbezug und können deshalb den Geodaten zugeordnet werden. Die heute bekannten Anforderungen, die mit dem Projekt „Geo2020“ gelöst werden sollen, können unter den Geltungsbereich des GeolG subsumiert werden. § 15 Abs. 1 GeolG genügt im Moment nicht als gesetzliche Regelung für den gewünschten Datenaustausch in den Bereichen Grund- und Trinkwasser. Er ist daher so anzupassen, dass er diesen Austausch in diesen und in weiteren Bereichen, in denen Daten auszutauschen sind, ermöglicht.

Die neu formulierte Bestimmung von § 15 Abs. 1 soll die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der anderen föderalen Stufen ermöglichen oder erleichtern. Sie findet Anwendung auf alle Geobasisdaten und legt den Fokus nicht mehr wie bisher nur auf die Werkleitungen. Das Verständnis für eGovernment-Belange ist heute im Vergleich zu 2011 gross. Die Notwendigkeit, sich die benötigten Informationen gegenseitig möglichst unkompliziert zur Verfügung zu stellen, wird kaum mehr in Frage gestellt. Mit einer zweckmässigen Regelung können zudem die Erfassungs- und Nachführungskosten insgesamt optimiert und entsprechend tief gehalten werden. Dieser Effekt wird deutlich beim Themenkreis Grund- und Trinkwasser, bei dem sowohl die Gemeinden als auch der Kanton teilweise sich überschneidende Aufgaben haben und eine geeignete Koordination mit gegenseitigem Datenaustausch unabdingbar ist. Die neue Regelung lässt auch die kostengünstige Umsetzung zukünftiger Anforderungen zu. Vorausgesetzt wird allerdings, dass an konkrete gesetzliche Aufgaben angeknüpft wird. Geodatenmodelle werden vom Departement für Inneres und Volks-

wirtschaft (DIV) auf Antrag der nach der jeweiligen Fachgesetzgebung zuständigen kantonalen Stelle vorgegeben und beschrieben. Das DIV legt darin die Struktur und den Detaillierungsgrad fest (vgl. § 11 GeoIV). Die Geodatenmodelle legen im Wesentlichen den Umfang und Inhalt von Daten fest, die zwingend zu erheben und nachzuführen sind, und solchen, die fakultativ und somit im eigenen Interesse geführt werden können. Bei ihrer Erarbeitung wirkt der GIV mit seinen Technischen Kommissionen beratend mit (vgl. § 2 und § 3 GeoIV). Da alle Thurgauer Gemeinden Mitglied des GIV sind, dürften die Arbeiten dieser Kommissionen auf eine breite Akzeptanz stossen.

§ 26a (neu)

Meliorationsleitungen

Meliorationsleitungen dienen dazu, den Wasserhaushalt von Böden zu verbessern und damit die Nutzbarkeit und Ertragskraft des Kulturlandes zu erhöhen. Sie wurden im letzten Jahrhundert mit massiver finanzieller Unterstützung durch Bund und Kanton erstellt. Die Politischen Gemeinden und Korporationen sind verpflichtet, die Meliorationsleitungen zu unterhalten. Dem Landwirtschaftsamt kommt die Aufgabe zu, darüber zu wachen, dass die Werke und Anlagen sachgemäss unterhalten werden. Für alle in diesem Zusammenhang auftretenden Fragen sind aktuelle und digitale Geodaten nötig und als Investitionsschutz unabdingbar. Aus diesem Grund sollen die Informationen über die Meliorationsleitungen mit den Lieferungen für die Generelle Entwässerungsplanung (GEP) kombiniert werden. Es braucht daher eine gesetzliche Regelung, welche die Politischen Gemeinden und Korporationen verpflichtet, Daten mit diesen Informationen zu erfassen, nachzuführen und dem Kanton abzugeben. Es wird eine ähnliche Regelung wie für den digitalen Leitungskataster (§ 26 GeoIG) vorgeschlagen

3.2. Planungs- und Baugesetz

§ 7 Abs. 1(geändert), Abs. 2 (neu), Abs. 3 (neu), Abs. 4 (neu), Abs. 5 (neu)

Digitale Daten (Überschrift geändert)

Künftig soll für Rahmennutzungspläne und für Sondernutzungspläne wie Gestaltungspläne, Baulinienpläne und Schutzpläne nach dem TG NHG nicht mehr die analogen, sondern die digitale Form rechtsverbindlich gelten. Baureglemente und Sonderbauvorschriften werden dementsprechend als digitale Fassungen (PDF/A) zu erstellen sein. Pläne stellen demgegenüber grafische Auszüge von digitalen Datensätzen (mit raumbezogenen Informationen) im Sinne der Gesetzgebung über Geoinformation dar. In der vorliegenden Bestimmung ist daher neu der Grundsatz zu statuieren, dass bei Plänen ausschliesslich die digitalen Datensätze beziehungsweise bei den zugehörigen Vorschriften ausschliesslich die digitalen Fassungen rechtsverbind-

lich sind. Die genehmigten digitalen Datensätze sind auf einer kantonalen Webplattform zu veröffentlichen. Ausschliesslich den auf der Plattform veröffentlichten digitalen Datensätzen kommt Rechtswirkung zu. Die Einzelheiten sind auf Verordnungsstufe zu regeln.

§ 29 Abs. 3 (neu)

Gemäss Art. 33 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) sind Nutzungspläne öffentlich aufzulegen. Wenn für diese künftig die digitale Form gelten soll, müssen auch die digitalen Daten aufgelegt werden. Dazu gehören nebst den Vorschriften und graphischen Auszügen von Plänen auch die Datensätze. Die Auflage der digitalen Daten kann in einem GIS-Viewer auf der Webseite der Gemeinde geschehen oder auch mittels Verweis auf den ÖREB-Kataster.

§ 30 Abs. 2 Ziff. 5 (neu), Abs. 4 (neu)

In der Publikation wird künftig auf die im Internet veröffentlichten digitalen Daten hinzuweisen sein. Wichtig ist der Disclaimer auf den grafischen (analogen oder digitalen) Auszügen aus den Datensätzen, wonach ausschliesslich die digitalen Datensätze Gegenstand der Genehmigung sind. Sollte es Abweichungen zwischen den Datensätzen und den grafischen Auszügen geben, sind auf jeden Fall die Datensätze massgebend. Aufgrund der neu eingefügten Ziff. 5 in Abs. 2, ist Abs. 2 Ziff. 4 redaktionell anzupassen. Inhaltlich bleibt diese Bestimmung unverändert.

§ 123a (neu)

Digitalisierung

Damit die Gemeinden die notwendigen organisatorischen und technischen Vorbereitungen für die digitale Nutzungsplanung treffen können, ist eine Übergangsbestimmung nötig. Dazu gehört auch, dass die rechtskräftigen analogen Pläne und Vorschriften digitalisiert und zur Genehmigung eingereicht werden müssen. Diese Genehmigung wird sich allerdings auf eine technische Prüfung beschränken, sofern sich inhaltlich nichts verändert hat oder allfällige Anpassungen nicht über die Bereinigung von (geringfügigen) Abweichungen gegenüber der analogen Vorlage hinausgehen. Andernfalls müssten die digitalisierten Pläne und Vorschriften das normale Genehmigungsverfahren durchlaufen mit inhaltlicher und technischer Prüfung.