



CH-6061 Sarnen, Postfach 1562, Staatskanzlei

Eidgenössisches Departement für Ver-
teidigung, Bevölkerungsschutz und
Sport
Bundeshaus Ost
3003 Bern

per Mail:
madeleine.pickel@swisstopo.ch

Unser Zeichen: cb

Sarnen, 17. September 2019

Bericht über Vision, Strategie und Konzept zum Leitungskataster Schweiz (Bericht Leitungskataster Schweiz), Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. Juni 2019 geben Sie uns die Möglichkeit, zum Bericht über Vision, Strategie und Konzept zum Leitungskataster Schweiz (Bericht Leitungskataster Schweiz) Stellung zu nehmen. Dafür danken wir Ihnen.

1. Allgemeines

Grundsätzlich begrüsst der Regierungsrat die Stossrichtung des Berichts Leitungskataster Schweiz. Damit kann die ober- und unterirdische Raumnutzung durch Infrastrukturen der Ver- und Entsorgung schweizweit homogen, verlässlich und zeitgemäss dokumentiert werden. Die Nutzung des Untergrunds im besiedelten Gebiet wird laufend dichter und in der Planung entsteht dadurch ein erhöhter Bedarf an Grundlagendaten, die verlässlich und genau geführt werden und einfach zugänglich sind. Deshalb werden die im Bericht aufgeführten Ziele bezüglich der Vermeidung möglicher Schäden beim Bauen, der Digitalisierung in der Planung sowie der sicheren Versorgung der Bevölkerung unterstützt. Weder das Raumplanungsgesetz noch die vorhandenen Normalien bieten aktuell einen genügenden Rahmen, um die gewünschte Datenqualität herzustellen. Zudem wird die geplanten Harmonisierungsbestrebungen durch den Bund unterstützt. Die Erfahrungen mit dem minimalen Geodatenmodell zeigen auf, dass diese Rolle des Bundes einen wichtigen Beitrag zu einer hohen Datenqualität leisten kann.

Gleichzeitig hat der Kanton Obwalden jedoch im Hinblick auf die Finanzierung und die weitere Einbindung der Kantone bzw. der Gemeinden klare Vorbehalte und Bedingungen, auf welche nachstehend vertieft eingegangen wird.

2. Situation im Kanton Obwalden

Im Kanton Obwalden gibt es bereits einen Leitungskataster. Er wird durch die GIS Daten AG auf Basis von Datenerfassungen und Nachführungen der wichtigsten Leitungsträger im Kanton realisiert und verwaltet. Die GIS Daten AG verwaltet die Leitungsinformationen einerseits in einem Informationssystem nach SIA 405 (SN 532 405) "Leitungskataster" und andererseits in einem umfassenderen Werkinformationssystem. Die Erhebung und Nachführung dieser Informationen erfolgt weitgehend auf Basis von Vereinbarungen zwischen den betroffenen Werken mit der GIS Daten AG und ist – mit einer Ausnahme betreffend das Elektrizitätswerk Obwalden – bisher nicht rechtlich verankert. Die entsprechende kantonale Kompetenzregelung wurde aber bereits geschaffen (Art. 4 des Geoinformationsgesetzes [GDB 131.5]). Diese sieht vor, dass der Regierungsrat bestimmen kann, unter welchen Voraussetzungen Geoinformationen von allgemeinen Interesse von Privaten und Dritten ins Geoinformationssystem aufgenommen werden können.

Die Leitungskataster im Kanton Obwalden verfügen bereits heute über einen sehr hohen Detaillierungsgrad. Gemäss GIS Daten AG informieren sich die Hauptnutzer (Behörden, Werkeigentümer, lokale Kunden, Ingenieurbüros etc.) über das kantonale Geoportal, wo auch weitere relevante Themen zur Verfügung stehen (Nutzerfreundlichkeit). Der bestehende Leitungskataster und dessen Nachführung sind bereit etabliert und wurden den Kundenbedürfnissen angepasst (Kundennähe, Effizienz, hohe Aktualität). Werkspezifische kantonale Modellerweiterungen sind gut möglich. Zudem ist die Qualitätssicherung einfach zu organisieren und der Austausch mit den Datenlieferanten ist gewährleistet.

3. Wichtige Voraussetzung: Realisierung des Katasters auf kantonaler Stufe

Die zunehmende Verdichtung in den Baugebieten, die auch im Kanton Obwalden spürbar ist, führt mittel- bis langfristig zum Bedarf an einer Koordination der Nutzung des Untergrunds. Mit einem aktualisierten und digitalisierten Kataster können darüber hinaus die im Bericht beschriebenen Risiken (Schäden bei Bauarbeiten) vermieden werden. Die Schadensvermeidung (erste strategische Stossrichtung, Kapitel 4 des Berichts) ist aber in hohem Masse abhängig von der Zugänglichkeit des Katasters (Zugriffsberechtigung) sowie der Aktualität und Qualität der Daten. Die Praxis zeigt, dass selbst wenn der Kataster vorhanden ist, im Detail immer Unsicherheiten über das Vorhandensein und die genaue Lage der Leitungen bestehen, vor allem wenn es sich um alte Bestandsleitungen handelt, die in früheren Zeiten schlecht bis gar nicht dokumentiert wurden oder nur gestützt auf ungefähre Angaben nacherfasst wurden. Solche Unsicherheiten führen zu zusätzlichem Abklärungsbedarf bei den einzelnen Werken vor Ort, meist in Verbindung mit der Konsultation weiterer Geoinformationen des GIS.

Daher ist es wichtig, dass auf Bundesebene vergleichbar mit dem Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster) nur eine koordinierende Plattform eingerichtet wird, die eigentliche Realisierung des Leitungskatasters unter Berücksichtigung von harmonisierenden Vorgaben des Bundes aber auf kantonaler Stufe erfolgt. Die Realisierung des Leitungskatasters muss daher kantonal bleiben.

4. Favorisierung des Organisationsmodells K „Kantonal“

Betreffend Realisierung des Leitungskatasters sieht der Kanton Obwalden eine ähnliche Vorgehensweise wie beim Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen. Dieser vereint erstens die Vorzüge eines regionalen „Standorts“, zweitens die Vorzüge einer Harmonisierung von Datenanforderungen (Qualität, Aktualität) und Dienstangeboten auf nationaler Ebene sowie drittens die Dienst-basierte Integration von Daten überregionaler Werke wie z.B. Swisscom.

Im Kanton Obwalden handelt es sich bei der Mehrheit seiner Leitungseigentümer um ortsansässige Werke und Unternehmen, die – wie bei der Datenbeschaffung von Grundlagendaten aus dem GIS – einen starken Bezug zur GIS Daten AG haben. Der Kataster kann deshalb nicht – wie z.B. beim Gebäude- und Wohnungsregister – einer nationalen Institution übertragen werden, ohne dass wichtige Kundenbeziehungen verloren gehen.

Der Kanton Obwalden favorisieren deshalb die Variante Organisationsmodell „Kantonal“. Mit der GIS-Daten AG besteht im Kanton Obwalden eine kompetente und sehr zuverlässige Bereitstellerin von Geodaten, die analog zum ÖREB-Kataster auch einen Leitungskataster in hoher Qualität zur Verfügung stellen kann. Die heutigen kantonalen Plattformen stellen die für private und öffentliche Planungen wichtigen Daten bereits konsolidiert an einem Ort zur Verfügung. Angesprochen sind neben den kommunalen Nutzungsplanungen auch sämtliche weiteren öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen, das Grundbuch und diverse weitere Geodatenätze. Es ist deshalb richtig, auch Informationen für die Nutzung im Untergrund hier bereitzustellen.

Gleichzeitig wird aus Sicht Grundbuch darauf hingewiesen, dass neben dem Projekt Leitungskataster noch das Projekt „Darstellung der geometrisch darstellbaren Dienstbarkeit in der AV“ im Raum steht. Folgend ist die Darstellung der mittels Dienstbarkeit geregelten Leitungsrechte in der Amtlichen Vermessung neben einem aktuellen Leitungskataster überflüssig.

5. Argumente gegen ein Organisationsmodell „Aggregation“

Das Organisationsmodell "Aggregation" ist aus Sicht des Kantons Obwalden nicht zielführend. Dadurch entstünden neue Schnittstellen und neue Zuständigkeiten in einem System, das sich im Kanton Obwalden bisher gut bewährt hat. Zudem überschreiten nur sehr wenige Projekte und Planungen eine Kantonsgrenze bzw. nur sehr grosse und komplexe Planungen und Projekte gleich mehrere Kantonsgrenzen. Auch aus der Sicht der Datenbezügler ist deshalb das Bedürfnis bzw. der Kreis der möglichen Nutzer für eine zentrale Plattform klein. Weiter ist zu berücksichtigen, dass das Bau- und Planungswesen Sache der Kantone und der Gemeinden ist; die mit der Planung und Projektierung beschäftigten Personen und Organisationen kennen die damit verbundenen Stärken und Schwierigkeiten bestens. Mit der Schaffung von neuen Schnittstellen in Informatikprojekten gehen immer auch neue Herausforderungen und neue Kosten einher. Diese gilt es zu vermeiden, wenn kein wichtiger und vordringlicher Grund für die entsprechende Organisationsform besteht. Kantonale oder kommunale Besonderheiten – die es trotz einer Harmonisierung immer geben wird – würden nicht berücksichtigt. Zusammenfassend ist damit keine Notwendigkeit für eine zentralisierte Lösung beim Bund erkennbar.

6. Zur strategischen Stossrichtung Informationsbeschaffung

In Bezug auf die strategische Stossrichtung Informationsbeschaffung (Kapitel 4 des Berichts) stimmt der Kanton Obwalden mit Ihnen überein. Der Leitungskataster erfüllt nur dann seinen Zweck, wenn er – wie beim ÖREB-Kataster bereits umgesetzt – klar definierten Regeln folgt. Dies hinsichtlich der Datenflüsse der zuständigen Stellen (insbesondere Werke) zum Kataster oder hinsichtlich der Datenverwaltung (am besten Dienste-basiert, um gleichermassen nationale Stellen, z.B. Swisscom, wie auch lokale Stellen, z.B. Wasserversorgungen der Gemeinden, einzubinden) sowie hinsichtlich der Nutzbarmachung (Zugriffsberechtigungen). Betreffend die bisweilen umfangreichen Werkleitungskataster der zu beteiligenden Werke ist eine klare Abgrenzung in Bezug auf die benötigten Dateninhalte durch geeignete Datenmodelle unumgänglich.

7. Zu den strategischen Stossrichtungen Prozessunterstützung und Digitalisierung

Die strategischen Stossrichtungen Prozessunterstützung und Digitalisierung / E-Government Schweiz (Kapitel 4 des Berichts) werden grundsätzlich positiv gesehen. Wichtig wird aber sein, dass diese nicht als reiner Selbstzweck verfolgt werden. Vielmehr müssen Massnahmen zu diesen Stossrichtungen zwingend stets einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden (Kostenfolge). Zudem müssen die Vorgaben praktikabel sein.

In diesem Zusammenhang wird, gestützt auf einen Hinweis eines Werks im Kanton Obwalden, folgendes Beispiel zur Veranschaulichung erwähnt: In Bezug auf die nachträgliche Bestimmung der Einbautiefen der Rohranlagen würde ein nicht vertretbarer Zeit- und Kostenaufwand entstehen. Für neue Rohranlagen würde dies bedeuten, dass der Einmessungsprozess (Einmessen am offenen Graben) angepasst werden müsste. Die Anpassungen am Arbeitsprozess würden zusätzlich auch die Baufirmen massgeblich betreffen. Zudem ist zu beachten, dass eine Lebensdauer einer Rohranlage

im Schnitt von 80 Jahren angenommen werden kann. Dies bedeutet, dass erst nach über zwei Generationen eine dreidimensionale Datenbasis vorhanden wäre. Ein mögliches Fazit für die Umsetzung wäre damit beispielsweise, die Anforderungen an einen Kataster mit drei Dimensionen (3D) für Rohrleitungsführungen, welche über eine bestimmte Einbautiefe verfügen, einzugrenzen (Vorschlag: über 3 Meter).

8. Zur Verbundaufgabe

Der Kanton Obwalden hat mit der Harmonisierung von Datenanforderungen (Qualität, Aktualität) und Dienstangeboten auf nationaler Ebene beim ÖREB-Kataster positive Erfahrungen sammeln können. Daher wird die Etablierung einer neuen Verbundaufgabe Bund – Kantone begrüsst.

9. Zur überregionalen Einbindung

Ebenso wird in der Dienste-basierten Einbindung der Daten überregionaler bzw. nationaler Werke (wie z.B. Swisscom) den grössten Nutzen für einen Leitungskataster gesehen. Auch hier wird auf den ÖREB-Kataster, bei welchem die ÖREB-Themen des Bundes Dienste-basiert eingebunden werden können verwiesen. Es sollte zudem ein Zusammenschluss der Leitungskataster auf nationaler Ebene z.B. über eine Ebene von map.geo.admin.ch möglich sein, da auch für die lokalen und regionalen Leitungskataster-Daten einen Dienste-basierten Zugang im Vordergrund gesehen wird.

10. Zur Finanzierung

Gemäss S. 35 des Berichts zum Leitungskataster Schweiz ist die finanzielle Entschädigung der Beteiligten durch den Bund unter Berücksichtigung der aktuellen und unterschiedlichen Ausgangslagen im Leitungskataster in den Grundsätzen in der nächsten Umsetzungsphase festzulegen.

Aus Sicht des Kantons Obwalden bedarf es betreffend die Finanzierung des Leitungskatasters der Schaffung einer klaren rechtlichen Grundlage für die neue Verbundaufgabe. Diese sollte es ermöglichen, entsprechende Mittel zu bewilligen und bereitzustellen. Zudem hat sich der Bund an der Verbundaufgabe aus Sicht des Kantons Obwalden zwingend mindestens zu 50 Prozent finanziell zu beteiligen, d.h., er hat nicht nur die Kosten für die von ihm verursachten Mehraufwände alleine zu tragen, sondern auch einen zumindest hälftigen Anteil der Verbundaufgaben. Insbesondere die kleineren Werke dürften angesichts der umfassenden Aufgaben kaum in der Lage sein, diese ohne finanzielle Unterstützung zu bewältigen.

11. Vorbehalte und Anträge

Grundsätzlich sieht der Kanton Obwalden im Hinblick auf die Planungssicherheit die Vorteile eines einheitlichen schweizweiten LKCH. Die Umsetzungsarbeiten sind jedoch mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Informationen des Leitungskatasters in der Regel nur lokal und nicht schweizweit benötigt werden. Überregionale Projekte sind damit die Ausnahme. Im Bericht LKCH wird erwähnt, dass seitens Bund v.a. auch die Eigeninteressen der Bundesstellen mit umfangreichen Immobilien- und Infrastrukturportfolios wie armasuisse, ASTRA und BBL für das LKCH sprechen.

Der Kanton Obwalden verfügt bereits heute über einen sehr detaillierten Leitungskataster, dessen Lücken zudem mit kantonalen Mitteln (Anpassungen der kantonalen Rechtsgrundlagen) begegnet werden kann. Rein aus Sicht des Kantons Obwalden ist ein schweizweiter LKCH damit nicht zwingend nötig. Die Etablierung eines LKCH kann der Kanton Obwalden deshalb nur unterstützen, wenn folgende Bedingungen bzw. Anträge erfüllt sind:

- Wir beantragen im Hinblick auf die Umsetzungsplanung und Etappierung ein entsprechendes finanzpolitisch umsichtiges Vorgehen.
- Wie vorstehend erwähnt, muss sich der Bund an der Verbundaufgabe zwingend mindestens zu 50 Prozent finanziell beteiligen, d.h., er hat nicht nur die Kosten für die von ihm verursachten Mehraufwände alleine zu tragen, sondern auch einen zumindest hälftigen Anteil der Verbundaufgaben.
- Der Bundesbeitrag muss sich nach den Grundsätzen des NFA richten. Konkret bedeutet dies, dass die Finanzierung nicht in Form von aufwandorientierten prozentualen Kostenbeteiligungen

erfolgen soll, sondern auf der Grundlage von Global- oder Pauschalbeiträgen, welche sich an Leistungszielen orientieren und vertraglich vereinbart werden.

- Die Kantone und Gemeinden sind bei sämtlichen weiteren Arbeiten bei der Finanzierung und Gesetzgebung frühzeitig mit einzubeziehen.
- Bei der weiteren Bearbeitung sind zwingend diejenigen Lösungen zu favorisieren, welche die Verhältnismässigkeit zwischen Aufwand und Ertrag wahren.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats



Josef Hess
Landammann



Nicole Frunz Wallimann
Landschreiberin