Zeitschrift: Geomatik Schweiz : Geoinformation und Landmanagement = Géomatique Suisse : géoinformation et gestion du territoire = Geomatica Svizzera : geoinformazione e gestione del territorio

Herausgeber: geosuisse : Schweizerischer Verband für Geomatik und Landmanagement

Band: 111 (2013)

Heft: 6

Artikel: Kanton Bern : der ÖREB-Kataster : vielmehr ein Organisations- als ein technisches Projekt

Autor: Hardmeier, T. / Siragusa, F. / Beck, R.-N.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-323420

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Kanton Bern: Der ÖREB-Kataster – vielmehr ein Organisations- als ein technisches Projekt

Der Aufbau des Katasters der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster) wirft zunächst viele Fragen auf wie beispielsweise: Welchen Nutzen hat der ÖREB-Kataster, sowohl für Bürgerinnen und Bürger wie auch für die Verwaltung? Was sind die Vorgaben des Bundes? Wie ist die Funktionsweise des ÖREB-Katasters? Was ändert sich an bestehenden Arbeitsabläufen und Verantwortlichkeiten? Wer ist alles beteiligt? Wer muss im Projekt miteinbezogen werden?

L'élaboration du cadastre des restrictions de droit public à la propritété foncière (cadastre RDPPF) pose d'emblée nombre de questions telles que par exempe: Quelle est l'utilité du cadastre RDPPF tant pour les citoyens que pour l'administration? Quelles sont les prémisses de la Confédération? Comment le cadastre RDPPF fonctionne-t-il? Que va-t-il changer aux processus et aux responsbilités existants? Qui est impliqué? Qui doit participer au projet?

L'organizzazione del catasto delle restrizioni di diritto pubblico della proprietà (catasto RDPP) solleva di primo acchito molti interrogativi come: qual è l'utilità del catasto RDPP per i cittadini e per l'amministrazione? Quali sono le prescrizioni della Confederazione? Come funziona il catasto RDPP? Cosa cambia rispetto allo svolgimento operativo e alla responsabilità attuali? Chi partecipa? Chi deve essere coinvolto nel progetto?

Th. Hardmeier, F. Siragusa, R.-N. Beck

Um eine erste Klärung zu erhalten, hat sich der Kanton Bern zunächst gefragt, was eigentlich aufgebaut werden muss. Dazu hat er ein Bild des möglichen Zielsystems gezeichnet. Dieses Bild brachte eine erste Orientierung. Zum einen ermöglichte es, die involierten Akteure und ihre Eigeninteressen zu ermitteln, zum andern stellte es die Grundlage für die Projektorganisation und die Planung dar. Die Gesamtbetrachtung des Zielsystems entschärfte frühzeitig mögliche «Revierkämpfe» bezüglich den künftigen Aufgaben und Verantwortlichkeiten.

Projektorganisation

Zu Beginn des Projektes ÖREB-Kataster Kanton Bern stellten sich unter anderem folgende zentralen Fragen:

- Handelt es sich beim Projekt ÖREB-Kataster Kanton Bern um ein IT-Projekt oder um ein Organisationsprojekt?
- Welche Schlüsselkompetenzen sind bei den Projektmitarbeitenden gefragt?
- Wie setzt sich die zielführende Projektorganisation zusammen?

Am Anfang der Initialisierungsphase skizzierte das Amt für Geoinformation eine Projektorganisation, in welcher das Fach- und «GIS»-Wissen stark vertreten war und die vorgesehene Projektleitung über die genannten Kompetenzen verfügte. Im weiteren Verlauf dieser Projektphase entwickelte sich die Einsicht, dass der Aufbau des ÖREB-Katasters primär ein Organisationsprojekt darstellt. In diesem Projekt sind neben den betroffenen zuständigen Stellen (gemäss Art. 8 GeoIG[1]), den privaten Dienstleistern (zum Beispiel Nachführungsgeometer, Planer) auch das Amt für Geoinformation beteiligt. Alle diese Projektbeteiligten vertreten neben den fachlichen Interessen auch ihre Eigeninteressen. Aus dieser Erkenntnis heraus wurde die Aufgabe der Gesamtprojektleitung an einen unabhängigen Spezialisten vergeben, der über grosse Erfahrung im Projekt-, Prozess- und Changemanagement verfügt. Das Gesamtprojekt wurde in die drei Teilprojekte «Organisation und Prozesse», «Infrastruktur» sowie «Daten und Modellierung» aufgeteilt. Für die Qualitätsprüfung wurde ein Reviewteam institutionalisiert und für politische kommunale Fragestellungen das Gremium des Verbandes Bernischer Gemeinden (VBK/BGK) eingebunden.

Würde man aus heutiger Sicht die Organisation abweichend aufbauen? Ja, bei der Zusammensetzung des Projektteams für die Phasen Initialisierung, Voranalyse und Konzept würden wir das Prozesswissen höher gewichten als das GIS-Wissen. Als wesentliche Erfolgsfaktoren haben sich in diesem Projekt erwiesen: Methodenkompetenz, klare Ziele, zweckmässige Organisation, gegenseitiges Vertrauen und fachliche Kompetenz.

Wissensaufbau

Zum aktiven Wissensaufbau diente unter anderem eine umfassende Situationsanalyse. Diese lieferte einen Überblick über die heutigen Abläufe, die vorhandenen Daten (Geodaten, Rechtsvorschriften und Hinweise auf gesetzliche Grundlagen), die Datenflüsse und die technischen Infrastrukturen. Das Ergebnis diente als Basis für die Ausgestaltung der künftigen Arbeitsabläufe, der Verantwortlichkeiten und der ÖREB-Katasterinfrastruktur.

Der Wissensaufbau erfolgte mittels Aktenstudium, Interviews und zahlreichen Workshops unter Einbezug von Fachexperten. Erst mit der persönlichen Auseinandersetzung konnte unter den Beteiligten ein gemeinsames Verständnis geschaffen werden. Dieses Verständnis hatte wiederum einen grossen Einfluss auf die Veränderungsbereitschaft der betroffenen Organisationen, den damit verbundenen Priorisierungen zur Umsetzung und nicht zuletzt auf das Engagement der

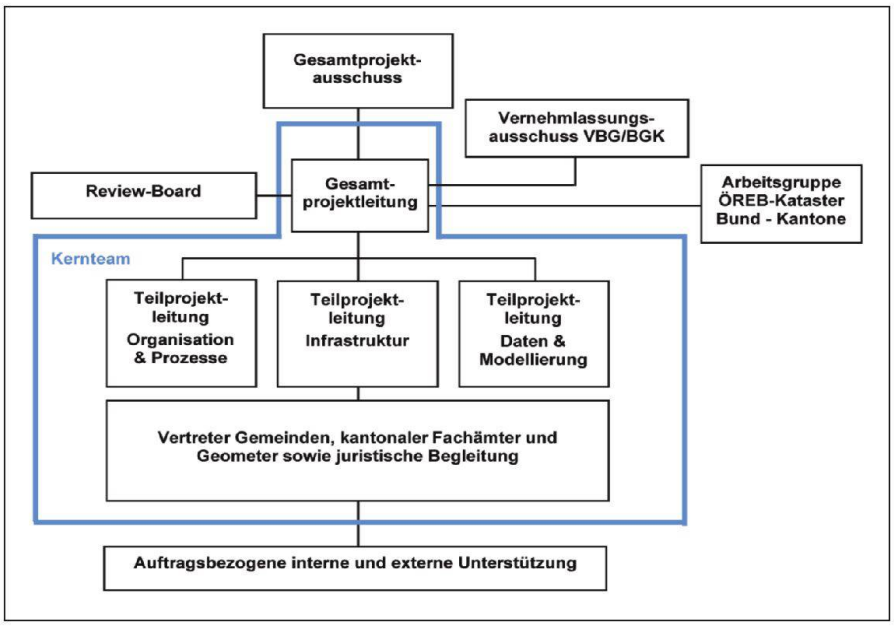

Abb. 1: Projektorganisation ÖREB-Kataster Kanton Bern.

Pilotgemeinden, in der ersten Etappe mitzumachen. Dieser Findungsprozess ist aufwändig und in einem dezentral organisierten Kanton wie dem Kanton Bern notwendig, um gemeinsam getragene Lösungen zu finden. Der Aufwand für diesen Prozess hat sich gelohnt, er ist aber noch nicht abgeschlossen.

Die Komplexität der Thematik brachte es mit sich, dass eine Antwort meist wieder neue Fragen aufwarf. Das Projekt ÖREB-Kataster stellte insbesondere im Bereich der Aufgaben und Verantwortlichkeiten in den jeweiligen Verfahren (z.B. bei der Nutzungsplanung) viele fachspezifische Fragen, welche bis dahin nicht relevant waren. Diese mussten mit dem Projekt ÖREB-Kataster geklärt werden, um die notwendigen Voraussetzungen für den Aufbau des ÖREB-Katasters zu schaffen.

Prozesse und Daten

Die Daten der ÖREB-Katasterthemen, bestehend aus Geobasisdaten und Rechtsvorschriften und die damit verbundenen Prozesse für die Produktion, Genehmigung und Bereitstellung gehören zu den grössten Herausforderungen bei der Einführung des ÖREB-Katasters. Der ÖREB-Kataster stellt insbesondere höhere Anforderungen an die Vollständigkeit und die Zuverlässigkeit der digitalen Daten, als dies bisher der Fall war. Neu müssen die digitalen Daten mit den Unterlagen (in der Regel in Form eines Plans und eines Papierdokuments), die in dem von der Fachgesetzgebung vorgesehenen Verfahren genehmigt wurden, vollständig übereinstimmen. Die bisherigen Erfahrungen im Kanton Bern zeigen, dass die ÖREB-Katasterthemen mit Zuständigkeit Gemeinden oder Gebietskörperschaften wie Wasserversorgungen besonders anspruchsvoll sind, allen voran das Thema Nutzungsplanung. In deren Fall liegt eine recht heterogene Datenbasis vor, zudem erweist sich die Aufbereitung der Daten als sehr aufwändig.

Die Kantone der zweiten Etappe können die Erkenntnisse aus der Projektarbeit des Kantons Bern nutzen, indem sie bereits im Vorfeld des offiziellen Starts der zweiten Etappe folgende Arbeiten für die ÖREB-Katasterthemen mit Zuständigkeit Kanton oder Gemeinden in Angriff nehmen:

- Soll-Prozesse: Die Prozesse für die Produktion, die Genehmigung und die Bereitstellung der digitalen Daten – die sogenannten vorgelagerten Prozesse – sind zu überprüfen und an die Anforderungen anzupassen, die sich aus dem ÖREB-Kataster ergeben. Es empfiehlt sind, diese Arbeit zusammen mit den involvierten Akteuren zu verrichten, damit ein gemeinsames Verständnis für die Veränderungen an Arbeitsprozessen geschaffen werden kann. Beim Zonenplan beispielsweise sind die kantonalen und kommunalen Behörden sowie die von den Gemeinden beauftragten Planer und die für die Datenaufbereitung zuständigen Dienstleister von den Änderungen an der Prozesskette Produktion–Genehmigung–Bereitstellung der Daten betroffen.
- ÖREB-Kataster-konforme Datenmodelle: Die bestehenden Datenmodelle der ÖREB-Katasterthemen müssen angepasst werden, damit sie die Anforderungen erfüllen, die sich aus dem ÖREB-Kataster ergeben.
- Datenaufbereitung: Für jedes ÖREB-Katasterthema müssen der Zustand der digitalen Daten und der daraus resultierende Handlungsbedarf für die Datenaufbereitung ermittelt werden. Neben den Ergänzungen, die sich aus den neuen Anforderungen aus dem ÖREB-Kataster ergeben, stehen gegebenenfalls das Angleichen der geometrischen Objekte an die Daten der amtlichen Vermessung, das Vervollständigen von Sachdaten sowie das Einscannen der Rechtsvorschriften und der Hinweise auf die gesetzlichen Grundlagen an. Ferner ist die Frage zu klären, ob infolge der Datenaufbereitung ein Genehmigungsverfahren erforderlich ist, zum Beispiel ein öffentliches Auflageverfahren in der Gemeinde.
- Datenproduktion und -haltung: In Hinblick auf einen reibungslosen und ressourcenschonenden Betrieb des ÖREB-Katasters müssen die Datenproduktion und die Datenhaltung sowohl auf die Prozesskette Produktion–Genehmigung–Bereitstellung der Daten wie auch auf den nachfolgenden Prozess für die Aufnahme der Daten in den Kataster abgestimmt sein. Um dies zu gewährleisten, ist die Art und Weise, wie die Daten der ÖREB-Katasterthemen produziert und verwaltet werden, zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Die bisherigen Erfahrungen aus

dem Pilotprojekt des Kantons Bern zeigen, dass sich die ÖREB-Katasterthemen, die zentral produziert und verwaltet werden, wesentlich einfacher in den Kataster überführen lassen als solche, die dezentral bewirtschaftet werden.

Rechtliche Auswirkungen

Die Anpassung der Prozesse für die Produktion, die Genehmigung und die Bereitstellung der digitalen Daten kann Änderungen an den rechtlichen Grundlagen der einzelnen Fachgebiete erfordern. Es lohnt sich, frühzeitig die rechtlichen Auswirkungen zu analysieren und allfällige Anpassungen an der Fachgesetzgebung, den Ausführungsbestimmungen und den Vorgaben in die Wege zu leiten. Dadurch lassen sich Verzögerungen bei der Einführung des ÖREB-Katasters oder das Erarbeiten von Übergangslösungen vermeiden.

Betriebsorganisation ÖREB-Kataster

Wie bei den anderen Pilotkantonen wurden auch im Kanton Bern bei der Ansiedlung der katasterführenden Stelle bestehende organisatorische Strukturen im Umfeld der Geoinformation genutzt. Die Betriebsorganisation ist beim Amt für Geoinformation angesiedelt. Der Kanton Bern schätzt den Aufwand bei der katasterführenden Stelle für den Betrieb des ÖREB-Katasters bei Vollausbau auf rund 2.5 Vollzeitstellen. Der Aufwand verteilt sich auf verschiedene Rollen (zum Beispiel Leitung des Katasters, Betreiben der technischen Infrastruktur, Helpdesk), die von mehreren Personen wahrgenommen werden. Ein wesentlich höherer Aufwand fällt bei den vorgelagerten Prozessen an, in erster Linie bei der erstmaligen Datenaufbereitung.

Die Kantone der zweiten Etappe können die nächsten beiden Jahre dazu nutzen, nebst den finanziellen auch die personellen Ressourcen für den Betrieb des ÖREB-Katasters sicherzustellen. Sie können sich Gedanken machen zu den Hauptaufgaben der Betriebsorganisation und deren personellen Besetzung. Können neue Stellen geschaffen oder muss beim bestehenden Personal eine Umlagerung der Arbeitsschwerpunkte anvisiert werden? Können allenfalls Personalfluktuationen, zum Beispiel infolge bevorstehender Pensionierungen, genutzt werden?

Infrastruktur

Während der bisherigen Pilotphase hat sich gezeigt, dass alle Pilotkantone den ÖREB-Kataster technisch als Erweiterung ihrer Geodateninfrastruktur realisieren. Bestehende Komponenten werden genutzt oder ausgebaut und neue hinzugefügt. Aufgrund der spezifischen Gegebenheiten wird jedoch die konkrete Implementierung des ÖREB-Katasters unterschiedlich umgesetzt. Der Kanton Bern hat seine Systemarchitektur so erweitert, dass er Synergien bei der Technologie, den Prozessen und dem Knowhow optimal nutzen kann. Beispielsweise wird der bestehende Datenintegrationsprozess an die Erfordernisse des ÖREB-Katasters angepasst.

Auch die Kantone der zweiten Etappe müssen ihre kantonale Geodateninfrastruktur überprüfen und die Zielarchitektur definieren. Dabei sollten nicht nur die Anforderungen des ÖREB-Katasters berücksichtigt werden, sondern auch diejenigen der nationalen Geodateninfrastruktur.

Einführung

Der Aufbau und die Einführung des ÖREB-Katasters erweisen sich als komplexe und aufwändige Aufgabe. Aufgrund der spezifischen Eigenheiten des Kantons Bern (379 Gemeinden, sehr grosse Bandbreite der Gemeinden bezüglich Fläche und Bevölkerung, heterogener Zustand der Daten der Nutzungsplanung etc.) hätte sich in jedem Fall ein zweistufiges Vorgehen aufgedrängt.

Die Frage, ob ein Kanton für die Einführung des ÖREB-Katasters ein ein- oder ein zweistufiges Verfahren wählt, ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Sind (zu) viele Unsicherheiten vorhanden, lohnt sich ein zweistufiges Verfahren. Stolpersteine können auf diese Weise früh erkannt und ausgeräumt werden. Die Erfahrungen aus der ersten Phase helfen, die zweite Phase effizient abzuwickeln.

Eine frühzeitige Auseinandersetzung mit der Einführung des ÖREB-Katasters macht sich sicherlich ausbezahlt. Die Untersuchungen der Ist-Situation bezüglich Daten, Prozesse, Organisation und Technologie liefern wichtige Erkenntnisse für die Umsetzungsplanung. Eine wichtige Frage in diesem Zusammenhang kann sein, wie mit Gemeinden umgegangen werden kann, die aufgrund einer geplanten Ortsplanungsrevision kein öffentliches Verfahren mit den (bisherigen) aufbereiteten Daten durchführen wollen und somit nicht im ÖREB-Kataster aufgeschaltet werden können. Der Kanton Bern hat für diese Fälle eine Übergangslösung geschaffen. Die Gemeinden mit nichtanerkannten digitalen Daten werden in einen zugriffsgeschützten Bereich, in die sogenannte «Closed User Group», aufgenommen. Dort stehen die Daten nur den berechtigten Behörden zur Verfügung, nicht aber der Bevölkerung. Die Gemeinde kann bei Bedarf trotzdem Auskunft geben. Ferner kann sie die Prozesse für die Datennachführung und -bereitstellung anwenden.

Anmerkungen:

[1] Bundesgesetz über Geoinformation (Geoinformationsgesetz, GeoIG), SR 510.62.

Thomas Hardmeier
Francesco Siragusa
Amt für Geoinformation des Kantons Bern
Reiterstrasse 11
CH-3011 Bern
francesco.siragusa@bve.be.ch
Roger-Noël Beck
Gesamtprojektleiter Aufbau ÖREB-Kataster Kanton Bern