

Interkommunale GIS-Kooperationen als wichtiger Baustein übergeordneter Geodateninfrastrukturen

Bereits seit dem Jahr 2002 beschäftigt sich der Landkreis Cham intensiv mit dem Thema „Geografische Informationsverarbeitung in der elektronischen Verwaltung“, also dem Einsatz moderner Geoinformations- und Kommunikationstechnologien zur Beschleunigung und Vereinfachung von raumbezogenen Verwaltungsvorgängen. Landrat *Theo Zellner*, Vizepräsident des Deutschen und Präsident des Bayerischen Landkreistages, sieht darin eine Möglichkeit zur nachhaltigen Optimierung von bürgernahem und dienstleistungsorientiertem Verwaltungshandeln.

Weil im Landkreis Cham seit jeher eine ausgeprägte interkommunale Kooperationsbereitschaft herrscht, stand von Anfang fest, die kreiseigenen Gemeinden und Zweckverbände in eine zu schaffende kommunale Geodateninfrastruktur (KomGDI) einzubinden. Die aktuellen Entwicklungen und Trends im Kontext des Vorhabens GDI-DE (Geodateninfrastruktur Deutschland) und der INSPIRE-Richtlinie (europaweite Bereitstellung raumbezogener Infrastrukturdaten aus den vorhandenen Geodatenbanken der öffentlichen Stellen) bestätigen diesen ganzheitlichen Ansatz im Nachhinein als den einzig richtigen.

Nach dem erfolgreichen Aufbau einer interkommunalen GIS-Lösung (IkGIS-Cham) und der systemtechnischen Anbindung aller Beteiligten steht nun die Integration dieses Systems in die Online-BürgerServices des Landkreises an. Diese sog. Geografischen BürgerServices bieten künftig neben Zugängen zu einem digitalen Planarchiv sowie einer Online-Plattform für Planauslegungen auch ein Geografisches BürgerInformationssystem (GeoBIS-Cham) und GDI-konforme GeoWebServices an.

Das IkGIS-Cham als Basis einer kommunalen Geodateninfrastruktur

Gerade in ländlichen Räumen mit überwiegend kleinen Verwaltungseinheiten können die Landkreise als Kompetenzzentren wirken und dem Prozess der Umgestaltung der Verwaltung zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen auch für den gemeindlichen Bereich durch gemeinsame Vorhaltungen entscheidende Impulse geben. Ein interkommunales GIS ist eine solche gemeinsame Vorhaltung.

Aufgabenstellung

Das Landratsamt Cham hat daher frühzeitig mit dem Aufbau eines GIS begonnen. Bei

Von Dr. Ulrich Huber, Landkreis Cham

den meisten Kommunen und Zweckverbänden des Landkreises hätte eine selbstständige GIS-Einführung noch lange Zeit auf sich warten lassen. Das Landratsamt als Wegbereiter konnte diesen Vorgang bündeln und damit flächendeckend erheblich beschleunigen.

Es war dabei das Hauptanliegen des Landkreises, den Transfer von Geodaten zwischen den kreisangehörigen Kommunen, der Vermessungsverwaltung und weiteren Partnern mit Hilfe von effizienten Standardtechnologien zu vereinheitlichen und damit signifikant zu verbessern. Daher übernahm das Landratsamt Cham die gemeinsame Vorhaltung eines Geoinformationssystems.

Die GIS-Einführungsphase und -Akzeptanzbildung ist längst abgeschlossen. Das System befindet sich seit dem 1.1.2005 im produktiven Betrieb. Es wird dennoch laufend weiterentwickelt.

Realisierung und Stand der Entwicklung

Die extrem heterogenen Aufgabenstellungen eines interkommunalen IT-Verbundes überfordern die meisten verfügbaren GIS-Konzepte. Aus diesem Grund hat der Ansatz des Landkreises Cham ein frei skalierbares High-End-GIS in Verbindung mit einer integrierten, objektrelationalen Geodatenbasis und einem standardisierten Web-Gateway zur Grundlage.

Hierbei können neben gängigen GIS-Arbeitsplätzen sowohl Terminalserver- als auch Web-GIS-Clients umfassend bedient werden. Es werden zudem proprietäre GeoWeb-Services und OGC-konforme (OGC = OpenGeospatialConsortium) Fachdatendienste zur interoperablen Anbindung externer Lösungen sowie ein Geografisches BürgerInformationssystem (GeoBIS-Cham) angeboten.

Die drei Zielgruppen „Landratsamt“, „Gemeinden“ und „Bürger“ können dadurch anwendungs- und datentechnisch angemessen versorgt werden. Die notwendige Netzinfrastruktur liefert das Kommunale BehördenNetz (KomBN) des Landkreises.

Alle 39 kreisangehörigen Gemeinden haben sich für eine Beteiligung am IkGIS-Cham entschieden. Darüber hinaus beteiligen sich die Kreiswerke und kreisangehörige Zweckverbände. Eine derartige Konstellation ist in Bayern noch einmalig und dürfte bundesweit sehr selten sein.

Die Summe der technischen Komponenten sowie die Vielfalt der Anwender kann inzwischen als eine funktionierende KomGDI bezeichnet werden.

Kommunale Geodateninfrastrukturen als wichtige Bestandteile der Länder-GDI

Nach Überzeugung des Landkreises Cham werden sukzessive mehr und mehr interkommunale Kooperationsformen für vielfältige eGovernment-Belange entstehen. Es ist daher auch nur eine Frage der Zeit, dass nahezu alle Landkreise in Bayern mit Geodaten arbeiten und sie ihre kreisangehörigen Gemeinden daran partizipieren lassen.

Erste wichtige Schritte in diese Richtung wurden bereits getan:

Generalvereinbarung zur Nutzung amtlicher Geobasisdaten

Zum 1.1.2009 trat nach langer Vorarbeit eine Vereinbarung über die Nutzung von Geobasisdaten sowie Geodiensten der Bayerischen Vermessungsverwaltung durch die Mitglieder des Bayerischen Landkreistages in Kraft. Der Landkreis Cham, der Bayerische Landkreistag, die Bayerische Staatskanzlei und die Bayerische Vermessungsverwaltung waren hierfür in enger Kooperation tätig.

Das damit verbundene Datenpaket enthält nahezu das gesamte Portfolio der Bayerischen Vermessungsverwaltung ergänzt um Daten des Bundesamtes für Kartografie und Geodäsie (BKG). Damit kann ab sofort sichergestellt werden, dass alle Landkreise Bayerns mit identischen GIS-Grundlagen, Aktualitäten und Genauigkeiten arbeiten können. Sie sprechen hier nun erstmalig die gleiche „Sprache“.

Anpassung zeitgemäßer Regularien

Bereits in den frühen 90er-Jahren hatte es in Bayern eine rege Diskussion gegeben, ob und in welchem Umfang die Landkreise personenbezogene Daten des Automatisierten Liegenschaftsbuches (ALB) der Bayerischen Vermessungsverwaltung für ihr tägliches Verwaltungshandeln nutzen können. Der Wortführer war damals der Bayerische Landkreistag. Diese Bemühungen waren letztendlich an datenschutzrechtlichen Einwänden gescheitert, obwohl bereits damals eine deutliche Verwaltungsvereinfachung hätte erreicht werden können.

Um diese Chance nicht auf Dauer zu verlieren, hatte der Bayerische Landkreistag zusammen mit dem Runden Tisch GIS e.V. und dem Landkreis Cham vor etwa drei

Jahren eine mehrschichtige eGovernment/GIS-Initiative u.a. zur Aufarbeitung der leidigen ALB-Problematik gestartet.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine ALB-Nutzung waren zwar im Grundsatz dieselben geblieben, jedoch haben sich zwischenzeitlich die IT- und GIS-Technologien mehrfach revolutioniert. Ebenso haben sich die Aufgabenstellungen der Landkreise vervielfacht und grundlegende Verantwortlichkeiten wurden auf die Kommunen verlagert. Somit konnte nun erstmalig eine eGovernment-gestützte Argumentation für eine integrierte ALB-Nutzung durch die bayerischen Landkreise erarbeitet und ins Feld geführt werden.

Nach zahlreichen Workshops, Arbeitsgesprächen und Konsultationen auf höchster Ebene war klar, dass das bayerische Vermessungs- und Katastergesetz (VermKatG) entsprechend geändert werden konnte. Diese Änderung wurde von der Bayerischen Vermessungsverwaltung mit Nachdruck vorangetrieben und hat zum 1.5.2008 Rechtskraft erlangt.

Seitdem besteht für bayerische Landkreise die Möglichkeit, unter Auflagen einzelfallbezogene GIS-Abfragen aus einem lokalen ALB-Datenbestand eigenverantwortlich durchzuführen.

Aktive Beteiligungen von Kommunen an der GDI-Bayern

Ein Ministerratsbeschluss vom 14.9.2004 beauftragte das Bayerische Staatsministerium der Finanzen (BayStMF) mit der Federführung beim Aufbau der Geodateninfrastruktur in Bayern. Das BayStMF vertritt Bayern im Lenkungsgremium der GDI-DE, stellt Mitarbeiter in der Geschäfts- und Koordinierungsstelle GDI-DE und hält den Kontakt zum Ministerrat. Nach dem Modell auf Bundesebene wurde auch in Bayern ein ressortübergreifendes Koordinierungsgremium gebildet, welches aus den GDI-Ansprechpartnern verschiedener Ressorts, der kommunalen Spitzenverbände und der bayerischen Wirtschaftsverbände besteht (GDI-BY).

Im Rahmen dieser Aktivitäten wurden in jüngster Vergangenheit mehrere Projekte in enger Kooperation mit zahlreichen Landkreisen durchgeführt. Das Ziel dieses Vorhabens war die Realisierung eines einfachen Zugangs zu und die interoperable Anwendung von kommunalen und staatlichen Geofachdaten. Dies konnte für Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und den interessierten Bürger mithilfe standardisierter Geo-Webdienste und internetbasierter Applikationen erreicht werden.

An zwei dieser Projekte, die für Kommunen von besonderem Interesse sind, war der Landkreis Cham maßgeblich beteiligt:

1. Bereitstellung der Bauleitpläne im Internet
Alle bei den beteiligten Gemeinden bzw. Kreisverwaltungsbehörden vorliegenden Bauleitpläne wurden dabei

- digital aufbereitet,
- digital vorgehalten und
- im Internet für Bürger und Wirtschaft mittels Webdiensten oder der Basiskomponente BayernViewer bereitgestellt.

Hierzu wurden in mehreren Arbeitspaketen die Rahmenbedingungen geklärt, Konzepte erarbeitet und in einem Prototyp technisch umgesetzt.

2. Flächendeckende Bereitstellung der Bodenrichtwerte im Internet – VBORIS

Ohne die Zuständigkeiten der Gutachterausschüsse und ihre organisatorische Zuordnung zu berühren, sollen Bodenrichtwerte künftig den staatlichen Stellen, dem Bürger und der Wirtschaft bayernweit flächendeckend und aktuell über das Internet in einem landesweiten Portal zur Verfügung stehen. Die bei den beteiligten Gutachterausschüssen vorliegenden Bodenrichtwerte wurden dabei

- digital und georeferenziert erfasst,
- digital übermittelt bzw. bereitgestellt und
- im Internet mittels Webdiensten und der Basiskomponente BayernViewer bereitgestellt.

Die Projektarbeit war hier identisch konzipiert.

Alle diese Aktivitäten und Beteiligungen der Landkreise hatten bislang auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruht. Dabei drängt sich nun eine konkrete Frage auf:

Welche verbindlichen Rollen werden die Landkreise künftig in übergeordneten GDI-Strukturen spielen?

Der Versuch, hierauf eine eindeutige Antwort zu geben, wäre zum jetzigen Zeitpunkt noch vermessen. Das lässt sich am Beispiel „INSPIRE“ sehr gut verdeutlichen.

INSPIRE (Infrastructure for Spatial Information in Europe) steht als Kürzel für die Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung einer GDI in der Gemeinschaft. Das Ziel von INSPIRE ist es, allgemeine Bestimmungen für die Schaffung der GDI in der Europäischen Gemeinschaft für die Zwecke der gemeinschaftlichen Umweltpolitik sowie anderer politischer Maßnahmen oder sonstigen Tätigkeiten, die Auswirkungen auf die Umwelt haben, zu erlassen. INSPIRE fordert dabei webbasierte Online-Dienste für die Suche, die Visualisierung und den Download von Geodaten.

Die Folgen für die Kreisverwaltungen sind bislang noch recht unklar. Fakt ist jedoch, dass eine nicht unerhebliche Verunsicherung herrscht, welche INSPIRE-Bestimmungen die Landkreise fordern und welche sie sogar fördern werden.

Wer muss überhaupt Daten liefern? INSPIRE verpflichtet Deutschland als Ganzes. Geodaten des Bundes, der Länder, aber auch der Kommunen sollen nach den Vorgaben von INSPIRE interoperabel verfügbar sein.

Diesen Anforderungen werden sich wohl auch die Landkreise nicht verschließen können. Jedoch bleibt zu bedenken, dass Bund und Länder Verwaltungen besitzen, die Geodaten als hoheitliche Aufgabe führen. Die Vermessungsverwaltungen der Länder sind hierfür klassische Beispiele. Das ist bei den meisten Kommunen nicht der Fall. Der Betrieb eines kommunalen GIS ist i.d.R. eine freiwillige Aufgabe. Auf kommunaler Ebene sind einheitliche und verbindliche Geodatenbestände daher nicht an der Tagesordnung.

Es stellen sich also beispielsweise folgende Detailfragen:

1. Muss eine Kommune überhaupt ein GIS führen?
 - a. Wer verpflichtet die Kommune ggf. dazu?
 - b. Wer trägt ggf. die Kosten für ein solches System?
 - c. Kann eine Kommune sich ggf. auch ohne ein eigenes GIS an INSPIRE beteiligen?
2. Muss eine Kommune künftig „INSPIRE-konforme“ Daten vorhalten und anbieten?
 - a. Wenn ja, welche?
 - b. Wer verpflichtet eine Kommune ggf. dazu?
 - c. Wer unterstützt eine Kommune ggf. dabei?
3. Welche eGovernment und Wertschöpfungspotenziale bietet INSPIRE
 - a. ... mit einem kommunalen GIS?
 - b. ... ohne ein solches System?

Bei der Klärung dieser und ähnlich gelagerter Fragestellungen und natürlich bei der Vertretung der kommunalen Interessen in den jeweiligen Gremien sind die kommunalen Spitzenverbände auf Landes- und Bundesebene in der Pflicht.

Fazit

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass es etablierte kommunale Geodateninfrastrukturen, bei allem was INSPIRE an Angeboten und Forderungen mit sich bringen wird, leichter haben werden als althergebrachte „Einzelkämpfer“ und „Kirchturmdenker“.

Ebenso ist die Kooperation der kommunalen Geodateninfrastrukturen mit denen der Länder ein essenzieller Erfolgsfaktor. Im Idealfall übernehmen die jeweiligen Verantwortlichen auf Länderebene die Federführung für den Beitrag der kommunalen Familie.

Nur solche klar definierten Bündelungen auf Kreis- und Landesebene lassen auf einen Erfolg der Kommunen im Kontext von INSPIRE & Co hoffen. □

Dr. Ulrich Huber, EDV-Organisation,
Sachgebiet 16/GIS, Landkreis Cham