

# Rechtliche Grundlagen für die Verwirklichung der Reform der amtlichen Vermessung (RAV)

Autor(en): **Valaulta, G.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik : VPK = Mensuration, photogrammétrie, génie rural**

Band (Jahr): **82 (1984)**

Heft 8

PDF erstellt am: **21.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-232114>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Rechtliche Grundlagen für die Verwirklichung der Reform der amtlichen Vermessung (RAV)

G. Valaulta

Die geltenden sachenrechtlichen Bestimmungen des ZGB stellen eine genügende Rechtsgrundlage dar, um den *Inhalt* der amtlichen Vermessung im Sinne der Zielvorstellungen der RAV zu erweitern. Die RAV lässt sich deshalb im grossen und ganzen allein durch die Bereinigung des geltenden Vermessungsrechts verwirklichen.

*Les dispositions actuelles du droit réel du CCS forment une base légale suffisante pour enrichir le contenu de la mensuration officielle en fonction des objectifs de la REMO. La REMO peut donc être réalisée dans son ensemble en procédant seulement à la révision des prescriptions actuelles sur la mensuration cadastrale.*

Ziel der Reform der amtlichen Vermessung (RAV) ist es bekanntlich, die Dienstleistung der Vermessung für Wirtschaft, Verwaltung und Private zu verbessern, namentlich die Information über die Verhältnisse in bezug auf Grund und Boden zu erweitern und den Zugang zu dieser Information zu erleichtern. Obwohl dabei in erster Linie technische, organisatorische und finanzielle Anliegen im Vordergrund stehen, wird der Techniker nicht ganz ohne den Juristen auskommen. Dessen Aufgabe ist es, die im Rahmen des Detailkonzepts erarbeiteten Lösungsvorschläge unter dem Gesichtspunkt der rechtlichen Zulässigkeit zu begutachten, d. h., unter den Problemen, die sich aus den Expertenberichten ergeben, scheidet der Jurist jene aus, die sich mit Rechtsnormen beeinflussen lassen; er prüft, wie weit das geltende Recht sie bereits löst, um – soweit dies nicht der Fall ist – im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen neue Rechtsnormen vorzuschlagen. Die technischen, organisatorischen und finanziellen Lösungsvorschläge für die Schaffung eines raumbezogenen Informationssystems sind zur Zeit noch nicht so weit fortgeschritten, dass konkrete Vorschläge für ein neues Vermessungsrecht formuliert werden können. Die folgenden Ausführungen beschränken sich deshalb auf einige allgemeine Überlegungen zur Frage der gesetzlichen Grundlagen für die Verwirklichung der RAV.

Das geltende Vermessungsrecht lehnt sich an das ZGB an, namentlich an die darin enthaltenen Bestimmungen über das Grundbuch. Unter amtlicher Vermessung im Sinne des ZGB versteht man die zur Anlage des Grundbuches erstellten und vom Bund als solche anerkannten Grundbuchvermessungen. Entsprechend ihrem Zweck hat die amtliche Vermessung in erster Linie dem Grundbuch zu dienen. Die Grund-

sätze, nach denen die Vermessung durchzuführen ist, haben daher insbesondere den Bedürfnissen des Grundbuchs Rechnung zu tragen; diese ergeben sich aus den grundlegenden Begriffen über das Grundbuch und das Grundeigentum.

Die amtliche Vermessung bildet zusammen mit dem Grundbuch die unentbehrliche Voraussetzung für den Rechtsbestand, den Rechtsschutz und den Rechtsverkehr an Grundstücken. Neben der Bedeutung der amtlichen Vermessung für die Anlage und Führung des Grundbuchs dient die amtliche Vermessung aber auch noch anderen Zwecken. Bereits die Schöpfer der Grundbuchvermessung hatten erkannt und erachteten es als selbstverständlich, mit der weiteren Verwendbarkeit der Pläne und Register den Nutzen der Vermessung zu steigern und in ein möglichst günstiges Verhältnis zu den Kosten zu bringen. So riet eine zu Beginn des Jahres 1909 eingesetzte Expertenkommission dem Bundesrat, die Grundbuchvermessung zur allgemeinen Landesvermessung auszugestalten, und zwar derart, dass die Pläne und Register unter erträglichem Mehraufwand auch anderen Zwecken der Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft dienstbar werden.

Die amtliche Vermessung ist somit rechtlich zwar ein Rechtskataster, in der praktischen Durchführung aber schon seit jeher ein Mehrzweckkataster. Dies zeigt sich auch darin, dass die Vermessung eines Gebietes in der Praxis oft nicht von seiten des Grundbuchs dringend gefordert wird, sondern von anderen an der Vermessung interessierten Stellen. Die gesetzlich verankerte Hauptaufgabe des Rechtskatasters, nämlich die Sicherung der Rechte an Grund und Boden, würde sich auch mit einer einfacheren Ausführung der Vermessung erfüllen lassen. So wären

beispielsweise verschiedene beschreibende Elemente und die für bestimmte Gebiete geltenden Genauigkeitsanforderungen an sich allein für den Zweck der Pläne als Bestandteil des Grundbuchs nicht notwendig, bringen jedoch im Hinblick auf die breite Verwendung der amtlichen Vermessung enorme Vorteile. Damit wurde dem Postulat der im Jahr 1909 eingesetzten Expertenkommission Rechnung getragen. Dass die Absicht, die Dienstleistung der amtlichen Vermessung den verschiedensten Benutzern nutzbar zu machen, nirgends in einem Rechtserlass ausdrücklich verankert ist, lässt sich wohl damit erklären, dass sich eine solche Koordinationsfunktion der amtlichen Vermessung von selbst ergibt aus der Einsicht, dass jede andere Lösung vernunftwidrig wäre, zu Doppelspurigkeiten führen und damit gesamthaft weit höhere Kosten verursachen würde.

Was Gegenstand der amtlichen Vermessung und der Aufnahme im Grundbuchplan ist, bestimmt das Bundesrecht, namentlich Art. 28 der Instruktion von 1919 für die Vermarkung und die Parzellarvermessung. Dieser Artikel ist jedoch nicht abschliessend, sondern beinhaltet lediglich Mindestanforderungen und bietet den Kantonen die Möglichkeit, den Bereich der aufzunehmenden Elemente zu erweitern. Auch wenn die Instruktion keinen ausdrücklichen Vorbehalt enthält, ist also eine gewisse Erweiterung des Inhalts der amtlichen Vermessung bereits aufgrund des geltenden Vermessungsrechts zulässig. Das eigentliche Vermessungsrecht wird in diesem Punkt zudem durch eine andere sachenrechtliche Bestimmung ergänzt, deren Inhalt den meisten unbekannt sein dürfte. Nach Art. 28 der Instruktion von 1919 gehören die öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen nicht zu den von der amtlichen Vermessung erfassten Aufnahmeelementen. Die Aufnahme gewisser öffentlich-rechtlicher Eigentumsbeschränkungen ergibt sich nun aber aus einer grundbuchlichen Bestimmung, nämlich aus Art. 80 der eidgenössischen Verordnung vom 22. Februar 1910 betreffend das Grundbuch, wo ausdrücklich gesagt wird, öffentlich-rechtliche Beschränkungen, deren Anmerkung im Grundbuch vorgeschrieben sei, seien, *unter Verweisung auf den Plan*, im Hauptbuchblatt anzugeben. Im übrigen sei an dieser Stelle

erwähnt, dass selbst das Grundbuch einer Erweiterung in Richtung öffentliches Recht ohne weiteres zugänglich ist und grundsätzlich als geeignetes Publikationsmittel auch für öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen betrachtet werden kann. Dass die amtliche Vermessung als Bestandteil des Grundbuchs neue Bedürfnisse des Grundbuchs zu befriedigen hat und deshalb hier nicht zurückstehen darf, dürfte einleuchten. Nur am Rande sei erwähnt, dass die Grenzen öffentlich-rechtlicher Eigentumsbeschränkungen nicht am öffentlichen Glauben der Pläne teilnehmen. Solche Beschränkungen haben nach Bundesrecht Bestand unabhängig von ihrem Eintrag im Grundbuch; die allfällige Anmerkung bzw. die Darstellung im Plan bezweckt lediglich, schon bestehende Rechtsverhältnisse zur Kenntnis zu bringen und hat somit nur deklaratorische Bedeutung.

Was lässt sich nun aus diesen Ausführungen für die Beantwortung der eingangs gestellten Frage nach den gesetzlichen Grundlagen für die Reform der amtlichen Vermessung ableiten? Mit anderen Worten: Stellen die geltenden sachenrechtlichen Bestimmungen des ZGB eine genügende Rechtsgrundlage dar, um den Inhalt der amtlichen Vermessung im Sinne der Zielvorstellungen der RAV zu erweitern?

Die Zielvorstellungen der RAV beinhalten vom Grundsatz her nichts anderes als die im Jahr 1909 von der bereits erwähnten Expertenkommission gestellte und in den geltenden Vermessungsvorschriften verwirklichte Forderung, die Grundbuchvermessung zur allgemeinen Landesvermessung auszugestalten, so, dass die Pläne und Register unter erträglichem Mehrkostenaufwand auch anderen Zwecken der Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft dienstbar werden.

Der Zweck der amtlichen Vermessung wird durch die Reform nicht geändert. Dieser wird nach wie vor darin bestehen, primär die Grundlagen für die Publizität der dinglichen Rechte zu liefern. Geändert haben sich dagegen – bezüglich Inhalt der amtlichen Vermessung – die Bedürfnisse und Ansprüche, und zwar sowohl diejenigen des Grundbuchs als auch die der an der weiteren Verwendung der Vermessungsergebnisse Interessierten. Die RAV will nun nichts anderes, als die zur optimalen Erfüllung des ursprünglichen Zwecks notwendigen Grundlagen durch Erhöhung des Warenangebots und des Bedienungskomforts verbessern. Durch die RAV wird deshalb nicht eigentlich neues Recht geschaffen, sondern das geltende Recht den neuen Bedürfnissen und Gegebenheiten angepasst. Die amtliche Vermessung bekommt durch die RAV nicht eine neue Aufgabe; es geht

vielmehr darum, die Dienstleistung der amtlichen Vermessung in Zukunft durch Erweiterung ihres Inhalts *zu verbessern* und durch Ausnützung der technischen Errungenschaften *effizienter zu gestalten*. Man kann sagen: Wären die Schöpfer der Vermessungsinstruktion von 1919 vor der gleichen Ausgangslage gestanden wie wir heute, so wäre Art. 28 bereits damals im Sinne der RAV formuliert worden. Die RAV wird sich deshalb im grossen und ganzen allein gestützt auf die sachenrechtlichen Bestimmungen des ZGB verwirklichen lassen. Aus rechtlicher Sicht wird es sich daher bei der RAV im wesentlichen um die Bereinigung des geltenden Vermessungsrechts handeln.

In diesem Zusammenhang ist noch darauf hinzuweisen, dass die meisten neuen Bedürfnisse, die an die amtliche Vermessung herangetragen und im Grunddatensatz berücksichtigt werden sollen, im geltenden Recht, zumindest der Sache nach, ausgewiesen sind und insofern auch ausserhalb der sachenrechtlichen Bestimmungen eine Rechtsgrundlage besitzen. Als Beispiele seien genannt: die Erlasse im Bereich Raumplanung, Natur- und Heimatschutz, Zivilschutz, Gewässerschutz, Landwirtschaft, Meliorationswesen. Die Änderung bzw. Ergänzung bestehender Erlasse ist – die materielle Notwendigkeit und den politischen Willen vorausgesetzt – im Rahmen der sich aus der Verfassung ergebenden Schranken relativ problemlos.

Die Frage nach den gesetzlichen Grundlagen muss vom Juristen im Laufe der Reform immer wieder gestellt und beantwortet werden. Das Vorhandensein genügender gesetzlicher Grundlagen wurde zwar eben für die vorgesehene Erweiterung des Inhalts der amtlichen Vermessung bejaht. Die gleichen Überlegungen müssen aber bei jedem Expertenbericht wieder neu angestellt werden. Die technischen, organisatorischen und finanziellen Lösungsvorschläge – wie gut sie auch sein mögen – lassen sich nur insoweit verwirklichen, als sie sich im Rahmen der Zweckbestimmung der amtlichen Vermessung bewegen bzw. zur Erreichung des Zweckes notwendig sind. Zudem dürfen sie selbstverständlich auch nicht gegen geltende Rechtsnormen ausserhalb des Vermessungsrechts, deren Änderung nicht opportun ist, verstossen.

Was die Bereinigung des geltenden Vermessungsrechts betrifft, so liefert das ZGB dafür mit seinen wenigen, sich auf ein paar Grundsätze beschränkten Aussagen zur amtlichen Vermessung eine überaus günstige staatsrechtliche Voraussetzung.

Nach Art. 950 ZGB bestimmt der Bundesrat, nach welchen Grundsätzen die

Pläne anzulegen sind. Entsprechend finden sich fast alle technischen und organisatorischen Belange der amtlichen Vermessung durch Rechtsnormen auf Verordnungsstufe geregelt, sei es auf Ebene des Bundesrates, sei es auf Ebene des Justiz- und Polizeidepartements. Mit dieser weitgehenden Kompetenzdelegation ist der Bundesverwaltung die Regelung fast aller Vermessungsfragen übertragen worden. Von der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen über die Vermessungsmethoden und Genauigkeitsanforderungen bis hin zur Ausbildung des Vermessungspersonals ist alles auf Stufe Bundesverwaltung geregelt. Dadurch wird es möglich sein, die meisten Lösungsvorschläge der Reform ohne parlamentarische Behandlung zu verwirklichen, was angesichts des komplizierten und zeitraubenden Gesetzgebungsverfahrens enorme Vorteile bringt. Ganz ohne Parlament wird es aber wahrscheinlich doch nicht gehen. Dieses wird dort zu befinden haben, wo durch die Reformvorschläge Rechtsnormen auf Gesetzesstufe tangiert werden. Dazu ein Beispiel, welches zugleich die komfortable Lage veranschaulicht, in der wir uns befinden: Bekanntlich darf die Vermessung in zusammenlegungsbedürftigen Gebieten erst durchgeführt werden, wenn die Zusammenlegung erfolgt ist. Nun muss diese Bestimmung möglicherweise aufgehoben werden, damit die Lösungsvorschläge der Reform verwirklicht werden können. Soweit die Güterzusammenlegungen betroffen sind, ist die Änderung relativ einfach; sie erfolgt durch eine Revision der Vermessungsverordnung, wofür der Bundesrat zuständig ist. Anders verhält es sich bei den Waldzusammenlegungen. Das Verbot, Vermessungen in zusammenlegungsbedürftigen Waldgebieten durchzuführen, ist nämlich in einem Rechtserlass auf Gesetzesstufe (Forstpolizeigesetz) verankert. Soll dieses Gesetz geändert werden, ist ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren vor dem Parlament notwendig. Glücklicherweise werden derartige Gesetzesänderungen die Ausnahme sein, denn, abgesehen vom erheblichen Zeitaufwand, den eine Gesetzesänderung mit sich bringt, ist der Erfolg solcher Vorstösse immer mit einem gewissen Unsicherheitsfaktor behaftet. Wir werden deshalb danach trachten, die Reform mit den geringstmöglichen Rechtsänderungen – die Bereinigung des geltenden Vermessungsrechts vorbehalten – zu verwirklichen.

Adresse des Verfassers:  
Giusep Valaulta, lic. iur.  
Eidgenössische Vermessungsdirektion  
CH-3003 Bern