

Vermessung in die Verfassung: warum die Schweiz einen neuen Verfassungsartikel über die Vermessung braucht

Autor(en): **Ehrenberg, Philippe**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Tec21**

Band (Jahr): **130 (2004)**

Heft 24: **S-Bahn Zürich**

PDF erstellt am: **22.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-108414>

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.

Vermessung in die Verfassung

Warum die Schweiz einen neuen Verfassungsartikel über die Vermessung braucht

Wer bauen will, muss von Amt zu Amt, bis er alle nötigen Pläne beisammen hat. Der Bund will dieses mühsame Verfahren nun vereinfachen und dazu die Koordination übernehmen. Voraussichtlich im September 2004 kommt der neue Verfassungsartikel über die Vermessung vors Volk.

Die Vermessung soll einen eigenen Artikel in der Bundesverfassung erhalten. Das beschloss der Nationalrat als Zweitrat im Rahmen der Debatte um den Neuen Finanzausgleich (NFA). Voraussichtlich im September 2004 kommt der «Artikel 75a Vermessung» vors Volk. Zweck eines neuen Verfassungsartikels über die Vermessung ist es, das Einholen von Daten zu vereinfachen sowie die Rechtssicherheit zu verbessern. Künftig soll der Bund die Koordination übernehmen, um eine nationale Geodateninfrastruktur aufzubauen. Die Vision: Die Architektin geht künftig zu einer zentralen Stelle (Amt oder privates Büro), wo sie alle benötigten und vor allem rechtsgültigen Pläne erhält.

Amtliches Katastersystem

Bis jetzt bildet die amtliche Vermessung (AV) zusammen mit dem Grundbuch das amtliche Katastersystem¹ der Schweiz. Es ist seit 1912 im Schweizerischen Zivilgesetzbuch² verankert. Die damaligen Gesetzgeber wollten mit diesem amtlichen Katastersystem vor allem Sicherheit in der Begründung dinglicher Rechte, im

Handel und in der Belehnung von Grundstücken herbeiführen. Damit die erwähnte Sicherheit hoch ist, gelten für die AV unter anderem folgende Grundsätze (für das Grundbuch sind sinngemässe Grundsätze definiert):

- Die AV ist eine Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen, wobei der Bund (Eidgenössische Vermessungsdirektion) die strategische Führungsrolle wahrnimmt und die Kantone mit der operativen Ausführung beauftragt sind.
- Entsprechend der Führungsrolle des Bundes trägt dieser auch mehrheitlich die anrechenbaren Kosten.
- Von Anfang an wird diese Aufgabe auch als Verbund zwischen öffentlicher Verwaltung und Privatwirtschaft aufgefasst.
- Die Pläne für das Grundbuch sind öffentliche Urkunden, die vollen Beweis bezeugen, solange nicht die Unrichtigkeit ihres Inhaltes nachgewiesen wird.
- Genehmigte und anerkannte amtliche Vermessungswerke dürfen nicht unsachgemäss verändert werden. Eine eigene Ausbildung und das damit erteilte eidgenössische Patent für Ingenieur-Geometerinnen und -Geometer garantieren, dass Mutationen in der AV sachgemäss und rechtskonform durchgeführt werden und die AV korrekt verwaltet wird.
- Patentierte Ingenieur-Geometerinnen und -Geometer sind befugt und angehalten, auf Anfrage von Akteuren der Immobilienwirtschaft beglaubigte Auszüge aus den Daten der AV abzugeben. Diese Beglaubigung ist die

				Amtlicher Raumkataster ohne öffentl.-rechtl. Bestimmungen		Amtlicher Raumkataster mit öffentl.-rechtl. Bestimmungen	
	Aufgabengebiet	Datenherr	Datenerhebung	Datenunterhalt, -verwaltung und -abgabe	Rechtsstatus der Dokumente	Datenunterhalt, -verwaltung und -abgabe	Rechtsstatus der Dokumente
Bedürfnisse ohne rechtl. Grundlagen	Andere Bedürfnisse (z. B. öff. Feuerstellen)	z. B. Gemeinde	priv. Firma	priv. Firma	Auszüge nicht beglaubigt	priv. Firma	Auszüge nicht beglaubigt
Aufgaben mit rechtl. Grundlagen	Raumplanung	Kanton, Gemeinde	Spezialist	priv. Firma	Auszüge nicht beglaubigt	pat. Fachperson	Rechtskräftige Auszüge
	Stromversorgung	z. B. Werke	z. B. Werke	z. B. Werke	Auszüge nicht beglaubigt	pat. Fachperson	Rechtskräftige Auszüge
	Lärmschutz	Kanton, Gemeinde	Spezialist	priv. Firma	Auszüge nicht beglaubigt	pat. Fachperson	Rechtskräftige Auszüge
	Forstwesen	Kanton, Gemeinde	Spezialist	priv. Firma	Auszüge nicht beglaubigt	pat. Fachperson	Rechtskräftige Auszüge
	Andere Aufgaben	Bund, Kanton, Gemeinde	Spezialist	priv. Firma	Auszüge nicht beglaubigt	pat. Fachperson	Rechtskräftige Auszüge
	Amtliche Vermessung Grundlagendaten	Bund, Kanton, pat. Ing.-Geom. Gemeinde		pat. Ing.-Geom.	Rechtskräftige Auszüge	pat. Ing.-Geom.	Rechtskräftige Auszüge

Tabelle (vorhergehende Seite): Amtlicher Raumkataster mit und ohne öffentlich-rechtlichen, eigentümerverbindlichen Bestimmungen

Mögliches Beispiel eines Auszuges des künftigen amtlichen Raumkatasters (Plan und Register), in Anlehnung am bewährten heutigen System des privaten Rechts (Amtliche Vermessung und Grundbuch; Quellen: Ingenieur-Geometer Schweiz [IGS], Arbeitgeberorganisation der Ingenieur-Geometer der Schweiz)

Bestätigung, dass die abgegebenen Informationen vollständig, genau, zuverlässig und aktuell sind. Diese wenigen Grundsätze, die seit 90 Jahren gut funktionieren, führten zu robusten Strukturen und damit zu einem leistungsfähigen amtlichen Katasterwesen. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für wirtschaftliche Aktivitäten, weil das gesamte Hypothekengeschäft und viele Entscheide aus Politik und Wirtschaft sich auf Daten des amtlichen Katasters abstützen.

Zunehmende Regulierung des Raumes und ihre Folgen auf die Rechtssicherheit

Anfang des 20. Jahrhunderts waren Bestimmungen des öffentlichen Rechts praktisch nicht existent. Im Zusammenhang mit Grund und Boden dominierte vor allem das Privatrecht, welches der Gesetzgeber mit den Bestimmungen im ZGB über das amtliche Katastersystem geregelt hat. Mit der Erfassung der privatrechtlichen Tatbestände war die Information somit vollständig und die Sicherheit bei Transaktionen und Belehnungen von Grundstücken hoch. Die zunehmend dichter werdende Besiedlung und Nutzung des Raumes bewirkte, dass im Laufe der Jahre, vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg, verschiedene Bestimmungen in Kraft getreten sind, die dem öffentlichen Recht entstammen und die Nutzungsmöglichkeiten und somit den Wert von Grundstücken stark und nachhaltig beeinflusst haben. Zuerst sind vereinzelte Baugesetze entstanden, später folgten Gewässerschutz-, Raumplanungs- und Umweltschutzbestimmungen, die ständig weiter zunehmen.

Die Zunahme dieser Regulierungen bedeutet, dass die im Grundbuch und in der AV verwalteten Rechte und Pflichten an Grund und Boden nur noch einen kleinen Teil der relevanten Informationen ausmachen. Interessiert sich ein Akteur der Immobilienwirtschaft für ein bestimmtes Grundstück, erhält er aus dem Grundbuch und der AV zwar die sehr zuverlässige Information, wer der rechtmässige Eigentümer ist. Weitere Informationen muss er aber mühsam vor Ort, von Amt zu Amt und von der Gemeinde zum Kanton auf Originaldokumenten zusammensuchen (häufig erhält er zudem nur Kopien, die keine Rechtskraft haben). Nach erfolgter Suche ist er dann erst noch nicht sicher, ob die erhaltenen Informationen aktuell, rechtskräftig und vollständig sind, weil er nirgends beglaubigte Auszüge aus Texten oder Plänen bekommen kann (Bild 1).

Neben der ineffizienten Informationssuche nimmt damit auch die Rechtssicherheit in der Immobilienwirt-

Registerauszug aus dem Amtlichen Raumkataster

Auszug vom:	26.10.2001	c2014-Auszug erstellt durch:	Muster & Musterli Vermessung + Geoformation AG Tesslastrasse 111, 3020 Musterdorf Tel. +41 (0)12 345 67 89 Email info@muster.ch
Parzelleninformationen			
Gemeinde:	Thun-Strättligen	Kanton:	Bern
BFS-Nr.:	942	Kreis:	2
Parzelle Nr.:	886	Plan Nr.:	4228
Fläche:	757 m ²	Eigentumsform:	Alleineigentum
Eigentümer:	Muster Hanna Musterplatz 20 9999 Musterdorf	Flurname:	Seeallmend, Libellenweg
Beschreibung:	Versiegelter Platz und Umschwung, Garten		
Gebäude:	Wohnhaus, Werkstatt, Libellenweg 5a + 5b		

Eigentumsbeschränkungen (öffentlich-rechtlich)

Die Parzelle wird durch folgende Rechtserlasse in Ihrer Nutzung eingeschränkt:

Erläss, Artikel	Kommentar
BR, Art. 20	Wohnzone W2
BR, Art. 27	Uferschutzgebiet
BR, Art. 14	Grenzabstand

Der vorliegende c2014-Auszug gibt Auskunft über folgende Rechtserlasse:

Erläss	Kommentar
Baureglement Gde Thun BG über den Schutz der Gewässer	BR, 18.10.2001 GSchG, 24.01.1983
...	...

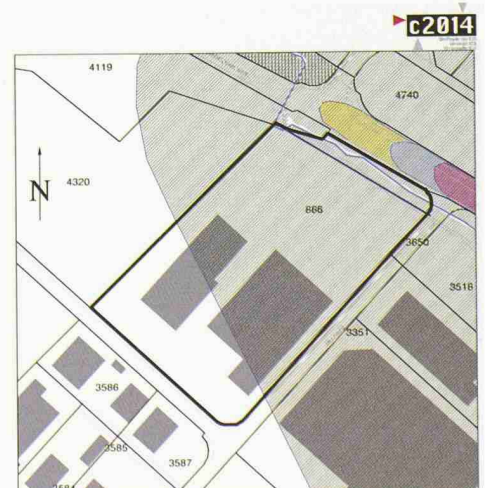
Rechtserlasse, die nicht berücksichtigt sind:

Erläss	Kommentar
BG über den Wald	WaG, 07.12.1991
...	...

Abkürzungen
BR Baureglement
BG Bundesgesetz

Informationen zu c2014 finden Sie unter: www.c2014.ch
Für Anregungen und Fragen: info@c2014.ch

Gemeinde Thun-Strättligen
Massstab 1:500
Parzelle Nr. 886
Plan Nr. 4228
Legende:
GschG, Art. 20 Grundwasserschutz
BR, Art. 14 Grenzabstand
Auszug vom: 26. Oktober 2001
c2014-Plan erstellt durch: Muster & Musterli Vermessung + Geoformation AG Tesslastrasse 111 3020 Musterdorf Tel. +41 (0)12 345 67 89 Email info@muster.ch



Vergleich der Führungs- und Verwaltungsinstrumente einer privaten Firma mit denjenigen der Raumordnung (in Anlehnung an J. Kaufmann und D. Steudler; Quellen: Steudler, D. [2004]. A Framework for the Evaluation of Land Administration Systems. PhD thesis, Dept. of Geomatics, The University of Melbourne, Australia; Kaufmann, J. [2000]. Future Cadastres: The Bookkeeping Systems for Land Administration supporting Sustainable Development. Paper presented at the 1st International Seminar on Cadastral System, Land Administration and Sustainable Development in Bogotá, Colombia)

Stufe Organisation	Aufgaben	Private Firma	Raumordnung
Strategische Führung	Vision und Ziele:	Gesunde wirtschaftliche Entwicklung, Leitbild	Nachhaltige Entwicklung, Verfassung <i>Bodenpolitik</i>
Managementebene	Strategien und Massnahmen, um Vision und Ziele zu erreichen:	Geschäftsleitung, Managementsystem	Gesetze und Verordnungen, Richt- und Nutzungsplanung, Exekutive <i>Land Management</i>
Administrative Ebene	Administrative Geschäftseinheiten:	Abteilungen und Kostenstellen	Öffentliche Verwaltung, private Büros, Public-Private-Partnership <i>Land Administration</i>
Operativer Betrieb	Systeme und Regeln zur Dokumentation und Überwachung:	<i>Buchhaltungssystem</i> – anerkannte, allgemeingültige Prinzipien der Buchhaltung: – zuverlässig – vollständig – bedürfnisgerecht – entwicklungsfähig – bei börsenkotierten Firmen teilweise öffentlich – je nach Rechtsform der Firma durch unabhängige, besonders befähigte Kontrollstelle überprüft	<i>Amtlicher Raumkataster</i> – anerkannte Prinzipien zur Dokumentation von Rechten, Pflichten und Lasten: – zuverlässig, genau – vollständig, homogen – bedürfnisgerecht – entwicklungsfähig – öffentlich – für eigentümerverschuldliche Informationen durch unabhängige, besonders befähigte Verifikationsstelle überprüft

schaft im Laufe der Zeit mit jeder neuen öffentlich-rechtlichen Bestimmung ab. Mit steigender Bodenknappeit und Regelungsdichte wird diese Situation unhaltbar. In verschiedenen Fällen hat das Fehlen zuverlässiger Information über die Rechtslage an Grund und Boden zu einem Ausweichen potenzieller Investoren in Gebiete geführt, wo klarere Verhältnisse existieren.

Amtlicher Raumkataster

In Zukunft sollen alle relevanten Rechte, Pflichten, Lasten und Einschränkungen, die sich aufgrund privat- und öffentlich-rechtlicher Grundlagen ergeben, in einem «amtlichen Raumkataster» verwaltet werden. Dieser Amtliche Raumkataster soll sinngemäss die gleiche Qualität, Zuverlässigkeit und Aktualität wie das bestehende privatrechtliche schweizerische Katastersystem haben (Bilder 2 und 3).

Demnach sind für die einzelnen Aufgabengebiete dieses amtlichen Raumkatasters unter anderem die Organisation, das Meldewesen und die Nachführungstätigkeit, die Finanzierung sowie zusätzlich für eigentümerverschuldliche Informationen zudem die Beglaubigung von Auszügen und die Haftung festzulegen (Bild 1). Neben anderen Kantonen nimmt auch der Kanton Zürich eine Vorreiterrolle ein, der in der Revision des Planungs- und Baugesetzes Regelungen für einzelne öffentlich-rechtliche Bestimmungen vorsehen will.

Die Bedeutung des amtlichen Katastersystems für die schweizerische Volkswirtschaft zeigt sich eindrücklich bei der Hypothekarverschuldung: Die gesamten Darlehen von Banken, Versicherungen, Pensionskassen

sowie Bund und öffentlichen Unternehmungen, die Ende 2001 durch Hypotheken gesichert worden sind, betragen 581 Mrd. Fr.³ Rechtsunsicherheit und damit verbundenes Risiko führen zu höheren Hypothekenzinssätzen. Unter der Annahme, dass der Einfluss des amtlichen Katasters auf den Hypothekenzins jährlich ein Promille der Hypothekarschuld von 581 Mrd. Fr. beträgt, ergibt es für die schweizerische Volkswirtschaft entweder Einsparungen oder Mehrausgaben von jährlich 581 Mio. Fr. Ein amtlicher Raumkataster kann diese Rechtsunsicherheit beseitigen und so die Kapitalkosten positiv beeinflussen sowie den Wirtschaftsstandort Schweiz insgesamt stärken.

Die nachhaltige Raumnutzung

Der aktuelle Artikel 73 «Nachhaltigkeit» der Bundesverfassung verlangt von Bund und Kantonen, ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits anzustreben. Ein solches Ziel kann nur über eine konsequente, systematische und koordinierte Erfassung der relevanten, tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse durchgeführt werden.

Diese Aufgabe wird für den Bereich der Raum- und Bodennutzung, wie bereits im vorangehenden Abschnitt erwähnt, durch verschiedene Instanzen wahrgenommen. Aber auch hier fehlt die Gesamtsicht und die nach anerkannten Prinzipien durchgeführte Integration der Information zu einer Gesamtlösung. Diese grundsätzlich dezentral, also an den Quellen nachgeführte, über die verschiedenen Staatsstufen integ-

Art. 75a Vermessung

Abs. 1: Die Landesvermessung ist Sache des Bundes.

Abs. 2: Der Bund erlässt Vorschriften über die amtliche Vermessung.

Abs. 3: Er kann Vorschriften erlassen über die Harmonisierung amtlicher Informationen, welche Grund und Boden betreffen.

rierte amtliche Geoinformation sollte heute als «Nationale Geodateninfrastruktur (NGDI)» allen zugänglich sein. Sie ist im Prinzip mit der Buchhaltung einer Firma vergleichbar (Bild 4), denn: Wie könnte eine weltweit agierende Firma mit diversen ausländischen Tochtergesellschaften geführt werden, wenn die buchhalterischen Informationen nicht periodisch beim Hauptsitz gesammelt und konsolidiert würden? Mit dem amtlichen Raumkataster beziehungsweise der Nationalen Geodateninfrastruktur ist es dasselbe. Wie sollen Entscheide gefällt werden, die eine nachhaltige Nutzung des Raumes vorsehen, ohne die bei verschiedenen Instanzen gesammelten Informationen in einer gemeinsamen Lösung nach anerkannten Prinzipien zu konsolidieren?

Vorgesehene Massnahme

In der Regel wird die Leistung des bestehenden schweizerischen amtlichen Katastersystems kaum bewusst wahrgenommen. Das amtliche Katastersystem entspricht einer nationalen Infrastruktur, welche erst dann bemerkt wird, wenn sie schlecht funktioniert oder gänzlich fehlt (wie beispielsweise in den ehemaligen Staaten Osteuropas). In Anbetracht der Verfassungsaufgabe «Nachhaltigkeit» sowie der schwer wiegenden wirtschaftlichen Folgen, die ein schlecht funktionierendes amtliches Katastersystem herbeiführen würde, drängt sich eine klare und nachhaltige Regelung auf. Da es sich um eine übergeordnete Harmonisierung der Verwaltung, Nachführung und Abgabe von Daten handelt, die häufig auf Bundesrechtserlassen basierend erhoben werden, kommt entsprechend nur eine Verankerung in der Bundesverfassung in Frage. Der neue Verfassungsartikel soll entsprechend der Tradition des amtlichen Katasters die föderalistischen Strukturen unseres Staates konsequent berücksichtigen und respektieren. Der neue Verfassungsartikel 75a «Vermessung» weist drei Absätze auf:

Abs. 1: Die Landesvermessung ist Sache des Bundes.

Seit je ist eine zentrale Stelle des Bundes (Bundesamt für Landestopografie) zuständig für die Vermessungsgrundlage. Diese muss spannungsfrei vorliegen und mit den Nachbarstaaten abgestimmt sein. Es ist sinnvoll, wenn weiterhin der Bund diese kantonsübergreifende Aufgabe wahrnimmt.

Abs. 2: Der Bund erlässt Vorschriften über die amtliche Vermessung.

Das bestehende System für das amtliche Kataster soll weiterhin im gewohnten Rahmen bestehen. Es hat sich

bewährt und kann auch künftige Aufgaben bewältigen. Die amtliche Vermessung baut auf die Landesvermessung auf.

Abs. 3: Er (Der Bund) kann Vorschriften erlassen über die Harmonisierung amtlicher Informationen, welche Grund und Boden betreffen.

Dieser Absatz ermöglicht die schrittweise Integration öffentlich-rechtlicher Bestimmungen in das bestehende amtliche Katastersystem und den koordinierten Aufbau einer nationalen Geodateninfrastruktur. Damit wird die Rechtssicherheit für die Immobilienwirtschaft wieder grösser, und die Grundlagen für eine nachhaltige Bewirtschaftung unseres begrenzten Raumes werden verbessert.

Kostenfolgen für die öffentliche Hand

Durch die vorgeschlagene Massnahme erwachsen dem Bund, den Kantonen und Gemeinden nur geringe Mehrkosten. Die teuren Daten sind bereits bei vielen Instanzen digital verfügbar. Es handelt sich bei der im Absatz 3 beschriebenen Aufgabe nur um die Koordination der Datenmodelle, der Schnittstellen, der Abgabestellen, der Festlegung der Nachführung, der Rechtskraft der Auszüge etc. Mit dem neuen Verfassungsartikel werden bestehende Aufgaben ihrer hohen Bedeutung entsprechend auf Verfassungsebene gehoben (Absätze 1 und 2) sowie eine notwendige, ergänzende, koordinative und günstige Aufgabe (Absatz 3) verlangt. Den durch den Verfassungsartikel und den erweiterten amtlichen Kataster verursachten geringen Mehrkosten steht aber ein weit grösserer Nutzen zugunsten von Wirtschaft, Politik und Bürgerinnen und Bürgern gegenüber.

Philippe Ehrenberg, dipl. Ing. ETH/SIA, MBA
Rochester N.Y., war bis Ende 2002 bei der Eidg. Vermessungsdirektion mit der Oberleitung der amtlichen Vermessung beauftragt. Heute wirkt er als Berater bei der Erstellung des Gesetzes über die Geoinformation mit.
ph.ehrenberg@bluewin.ch

Anmerkungen

- 1 Im Gegensatz zu einem nichtamtlichen Kataster werden Informationen eines amtlichen Katasters immer nur aufgrund rechtskräftiger Rechtsgrundlagen verwaltet und nachgeführt.
- 2 ZGB vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
- 3 Quelle: Die Banken in der Schweiz 2002, Kapitel 4 «Hypothekarische Verschuldung», Herausgegeben von der Schweizerischen Nationalbank.