

Digitale Kataster über raumwirksame Tätigkeiten

Eine Übersicht über das Kataster- und Geoinformationsrecht

Für die Vorlesung im Herbstsemester an der ETH Zürich

Ausgabe 2015

Dr. iur. Meinrad Huser
Huser Bau- und Immobilienrecht, Blasenbergstrasse 9, 6300 Zug

Lehrbeauftragter an der ETH Zürich für Sachenrecht sowie für Kataster- und Geoinformationsrecht und Dozent an weiteren Hochschulen

meinrad.huser@fibermail.ch

www.katasterrecht.ch

Das Umfeld

Unsere Erdoberfläche kann nach verschiedensten Kriterien unterteilt werden, beispielsweise nach der Bodenbedeckung (Wald, Gewässer, Wiese, Strassen, Gebäude, etc.) oder den Bodenschätzen (Stein, Wasser, Sand), nach administrativen Einheiten (Gemeinden, Kantone), nach der Nutzung und der Nutzungsplanung (Zonen) oder auch nach den Eigentumsverhältnissen (Grundstück). Diese Aufteilungen werden je nach ihrer Art als physische bzw. juristische Landobjekte bezeichnet. Zwischen zwei Landobjekten entstehen Grenzen (See- und Flussufer, Vegetationsgrenzen, Gemeindegrenzen, Waldrand oder Grundstücksgrenzen).

In einem Kataster werden solche Landobjekte systematisch und methodisch erfasst, verwaltet und öffentlich zugänglich gemacht. Das schweizerische Katastersystem besteht aus einer Vielzahl solcher Kataster, die vier Pfeilern zugeordnet werden können:

- Zusammenstellungen über Inhalt und Beschränkung dingliche private Recht (Grundbuch, Eigentumsvorbehaltsregister)
- Umschreibungen und Abgrenzungen der dinglichen Rechte (Vermessungswerk)
- Übersicht über wichtige öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster)
- Weitere fachbezogene Kataster und Inventare zur Umsetzung des öffentlichen Rechts.

Mit diesen Instrumenten werden die Rechte und Pflichten an Grundstücken festgeschrieben, die für spezielle Berechtigungen und Nutzungen bestimmten Flächen aufgezeichnet, aber auch die politischen Einheiten abgegrenzt.

Die technischen Werkzeuge, die diese Informationen in digitaler Form dokumentieren, sind geografische Informationssysteme (GIS)¹. Mit den rechtlichen Fragen, die sich daraus ergeben, befasst sich die vorliegende Publikation.

¹ Huser, Geo-Informationsrecht, S. 38ff.

Das Thema „digitale Kataster über raumwirksame Tätigkeiten“ wird in drei Teilen behandelt:

- Ein einleitender Teil gibt einen Überblick über das behandelte Gebiet und die vielfältigen rechtlichen Grundlagen. Er wird aufzeigen, dass wir uns nicht nur auf die Auslegung eines bestimmten Gesetzeswerks konzentrieren können, sondern dass unterschiedliche Rechtserlasse heranzuziehen sind, die zudem sowohl im privaten wie auch im öffentlichen Rechtsbereich angesiedelt sind.
- In einem zweiten Teil werden die wichtigsten digitalen Kataster und Geoinformationssysteme dargestellt. Dieser Teil enthält eine Übersicht über die Organisation und den Inhalt dieser Systeme. Er zeigt die konkreten rechtlichen Anforderungen für das Erstellen und Führen der Geoinformationssysteme.
- Im dritten Teil werden die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der behandelten Geo-Informationssysteme herausgearbeitet. Er geht der Frage nach, welche Voraussetzungen geschaffen werden müssen, dass ein digitaler Kataster oder ein Geo-Informationssystem die angedachten rechtlichen Funktionen überhaupt erfüllen kann. Auf der Grundlage der im zweiten Teil dargestellten digitalen Kataster wird ein Mindeststandard entwickelt, den Geoinformationssysteme erfüllen müssen, um rechtliche Aufgaben erfüllen zu können.

Zu den hier behandelten Gebieten bestehen verschiedene Publikationen in allgemeiner Weise. Namentlich zu den klassischen Rechtsgebieten, wie dem ZGB, dem Raumplanungs- oder dem übrigen raumwirksamen Recht ist die Fülle der Literatur enorm. Mit den rechtlichen Fragen beim Erfassen und Verwalten der Grundlageninformationen für den Gesetzesvollzug, befassen sich aber nur wenige juristische Publikationen. Durch den Erlass der Geo-Informationsgesetzgebung (im Jahre 2008) und der Revision des Sachenrechts im ZGB (im Jahr 2012) sind jedoch einige Publikationen entstanden, die teilweise auch das nun bedeutungsvollere Katasterrecht besprechen. Ich verweise dazu gerne auf das Literaturverzeichnis.

Die vorliegende Zusammenstellung dient als Grundlage der Herbstvorlesung an der ETH Zürich zum Kataster- und Geoinformationsrecht. Sie wird ergänzt durch die zwei Grundlagenwerke des Autors „Schweizerisches Vermessungsrecht, unter besonderer Berücksichtigung des Geoinformationsrechts und des Grundbuchrechts“ (Zürich 2014) sowie durch das „Geo-Informationsrecht, rechtlicher Rahmen für Geographische Informationssysteme“ (Zürich 2005). Teilgrundlagen für die Vorlesung sind im Weiteren das Vorlesungsskript „Sachenrecht“ (Frühjahrssemester) und die Zusammenstellung der wesentlichen Bundesgerichtsentscheide. Die einzelnen Vorlesungen werden jeweils mit einer Sequenz aus der Entwicklung von „Grünlingen“ gestartet.

Inhaltsübersicht

1. Teil Einführung	29
1. Kapitel: Thema und Übersicht	31
1. Einleitung	32
2. Grundlagen und Begriffe	33
3. Publizitätsbedarf	37
2. Kapitel: Rechtsgrundlagen im Überblick	39
1. Auf Bundesebene	40
2. Regelungen auf kantonaler und kommunaler Stufe	48
3. Die anwendbaren Rechtsprinzipien	49
2. Teil: Organisation und Inhalt der Kataster	55
3. Kapitel: Das Grundbuch	57
1. Organisatorische Regeln	58
2. Inhalt des Grundbuchs	62
4. Kapitel: Das Vermessungswerk	67
1. Vorbereitung der Vermessung	68
2. Grenzfestlegung und Vermarkung	68
3. Inhalt der Vermessung	68
4. Organisation des Vermessungswerks	69
5. Verifikation und Genehmigung	69
6. Unterhalt	69
5. Kapitel: Der Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen	71
1. Begriff und Wesen der ÖREB	71
2. Organisation	75
3. Inhalt des ÖREB-Katasters	78
6. Kapitel: Weitere digitale Kataster des raumwirksamen Rechts	83
1. Leitungskataster	84
2. Wohnungsinventare über Zweitwohnungen	90
3. Kataster gemäss NHG	92
4. Kataster gemäss USG	95
5. Kataster gemäss LwG – die landwirtschaftliche Zonenordnung	99

3. Teil: Katasterübergreifende Anforderungen	101
7. Kapitel: Abgrenzen der Objekte und Rechte	103
1. Einleitung	104
2. Die verschiedenen Grenzarten	105
3. Die dreidimensionale Grenzdarstellung	112
8. Kapitel: Verfahren zur Sicherstellung richtiger Einträge	113
1. Vier wichtige Prinzipien	114
2. Anforderungen an die Publizitätsinstrumente	119
3. Voraussetzungen an die Eintragung	125
4. Änderung der Einträge	133
9. Kapitel: Wirkung der Einträge	143
1. Rechtsfolgen einer Katasteraufnahme	144
2. Interpretation der Einträge	147
3. Bedeutung der Einträge für Dritte	150
10. Kapitel: Zugang zu den Katasterinhalten	155
1. Das Öffentlichkeitsprinzip	156
2. Formen der Bekanntmachung	158
3. Gesonderte Bekanntgabe von Änderungen	164
11. Kapitel: Kataster und Datenschutz	165
1. Einleitung	166
2. Die Datenschutzrelevanz der Geodaten	167
3. Bearbeiten von Geodaten	168
4. Bearbeiten von Geobasisdaten	169
5. Sperrecht?	173

Inhaltsverzeichnis

<i>Inhaltsübersicht</i>	5
<i>Inhaltsverzeichnis</i>	7
<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	15
<i>Literaturverzeichnis</i>	21

1. Teil Einführung **29**

1. Kapitel: Thema und Übersicht **31**

1. Einleitung **32**

2. Grundlagen und Begriffe **33**

2.1 Informationen und Rechte 33

2.2 Geoinformationen – Geodaten – Geobasisdaten 34

2.3 Sachen, Dinge und immaterielle Güter 34

2.3.1 Sachen 34

2.3.2 Dinge 35

2.3.3 Immaterielle Güter 35

2.3.4 Folgen der Zuweisung 36

3. Publizitätsbedarf **37**

2. Kapitel: Rechtsgrundlagen im Überblick **39**

1. Auf Bundesebene **40**

1.1 Die Verfassungsgrundlagen 40

1.1.1 Grundrechte 40

a. Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV) 40

b. Kommunikationsgeheimnis (Art. 13 Abs. 1 BV) 40

c. Persönlichkeitsschutz (Art. 13 Abs. 2 BV) 41

d. Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) 41

e. Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) 42

1.1.2 Zuständigkeitsbestimmungen 42

a. Zivilrecht 42

b. Amtliche Vermessung 43

c. Harmonisierung der Geoinformation 43

d. Datenschutz 43

e. Verfassungskompetenzen im raumwirksamen öffentlichen Recht 44

1.2 Regelungen auf Gesetzesstufe 44

1.2.1	Das Schweizerische Zivilgesetzbuch und Ergänzungserlasse	44
1.2.2	Das Geoinformationsgesetz	45
	a. Übersicht	45
	b. Der Zweck	45
	c. Ein Koordinationsgesetz mit Querschnittfunktion	46
1.2.3	Weitere Gesetzesgrundlagen	46
	a. Datenschutzrecht	46
	b. Bau- und Planungsrecht	46
	c. Weitere raumwirksame Rechtsbestimmungen	46
	d. Rechtliche Grundlagen aus generellen Rechtsbereichen	47
2.	Regelungen auf kantonaler und kommunaler Stufe	48
3.	Die anwendbaren Rechtsprinzipien	49
3.1	Im Allgemeinen	49
3.2	Eintragungsprinzip	49
3.3	Antragsprinzip	49
3.4	Prinzip der Alterspriorität	49
3.5	Schutz des guten Glaubens / des öffentlichen Glaubens	50
3.6	Positive und negative Rechtskraft	50
3.7	Kausalitätsprinzip	50
3.8	Spezialitätsprinzip	51
3.9	Typengebundenheit	51
3.10	Akzessionsprinzip	51
3.11	Methodenfreiheit	52
<hr/>		
2. Teil:	Organisation und Inhalt der Kataster	55
<hr/>		
3. Kapitel:	Das Grundbuch	57
1.	Organisatorische Regeln	58
1.1	Zuständigkeiten	58
1.2	Technische Angaben	58
1.3	Zum zeitlichen Geltungsbereich	60
2.	Inhalt des Grundbuchs	62
2.1	Im Allgemeinen	62
2.2	Grundeigentum	62
2.3	Grunddienstbarkeiten und Personaldienstbarkeiten	63
2.4	Grundlasten	64
2.5	Grundpfandrechte	64
2.6	Vormerkungen	65
2.7	Anmerkungen	65
2.8	Bemerkungen	66

4. Kapitel: Das Vermessungswerk	67
1. Vorbereitung der Vermessung	68
2. Grenzfestlegung und Vermarkung	68
3. Inhalt der Vermessung	68
4. Organisation des Vermessungswerks	69
5. Verifikation und Genehmigung	69
6. Unterhalt	69
5. Kapitel: Der Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen	71
1. Begriff und Wesen der ÖREB	72
1.1 Begriff	72
1.2 Der ÖREB-Kataster als neues Instrument	73
1.2.1 Die Entwicklung	73
1.2.2 ÖREB-Kataster als Ergänzung des Grundbuchs	73
2. Organisation	75
2.1 Im Allgemeinen	75
2.3 Organisationsvorgaben an die Kantone	75
2.3.1 Technische Umsetzung	76
2.3.2 Verhältnis des Katasterführers zu den Fachstellen	76
2.4 Organisation der Kantonsaufgaben	77
3. Inhalt des ÖREB-Katasters	78
3.1 Im Allgemeinen	78
3.2 Geobasisdaten des Bundesrechts	79
3.3 Geobasisdaten des kantonalen Rechts	79
3.4 Beschluss, Rechtsvorschriften und weitere Hinweise	80
3.5 ÖREB in anderen Registern	80
6. Kapitel: Weitere digitale Kataster des raumwirksamen Rechts	83
1. Leitungskataster	84
1.1 Einleitung	84
1.1.1 Definition des Leitungskatasters	84
1.1.2 Gesetzliche Pflichten zum Führen von Leitungskatastern	85
1.2 Organisation	86
1.3 Inhalt	87
1.3.1 Arten der Leitungsstränge	88
1.3.2 Die Funktionen der Leitungsstränge	88
1.3.3 Örtliche Lage der Leitungsstränge	89
1.3.4 Werkinformationen	89

2. Wohnungsinventare über Zweitwohnungen	90
2.1 Einleitung	90
2.2 Organisation	91
2.2.1 Verpflichtung der Gemeinden	91
2.2.2 Abklärung im Baubewilligungsverfahren	91
2.3 Inhalt des Wohnungsinventars	91
3. Kataster gemäss NHG	92
3.1 Einleitung	92
3.2 Bundesinventare nach Art. 5 NHG	92
3.3 Moorschutz- und andere Gebiete nach Art. 18 NHG	93
4. Kataster gemäss USG	95
4.1 Einleitung	95
4.2 Altlastenkataster	95
4.2.1 Die gesetzlichen Grundlagen	95
4.2.2 Organisation	96
4.2.3 Inhalt des Katasters	96
4.3 Risikokataster	97
4.3.1 Die gesetzlichen Grundlagen	97
4.3.2 Organisation	98
4.3.3 Inhalt des Risikokatasters	99
5. Kataster gemäss LWG – die landwirtschaftliche Zonenordnung	99
5.1 Übersicht	99
5.2 Organisation	99
5.3 Inhalt	100
<hr/>	
3. Teil: Katasterübergreifende Anforderungen	101
<hr/>	
7. Kapitel: Abgrenzen der Objekte und Rechte	103
1. Einleitung	104
2. Die verschiedenen Grenzarten	105
2.1 Hoheitsgrenzen	105
2.2.1 Dingliche Rechtsgrenzen	105
2.3 Abgrenzung der Objekte öffentlich-rechtlicher Regelung	106
2.3.1 Im Allgemeinen	106
2.3.2 Festlegen und Abgrenzen der raumwirksame Nutzungsordnung	106
a. Umfang der Nutzungszonen	106
b. Die Abgrenzung der Nutzungszonen	106
2.3.3 Bestimmen und Abgrenzen der Wohnungen im Wohnungsinventar	107

2.3.4	Abgrenzung von Inventaren und Landschaften nach NHG	108
a.	Gemeinsamkeiten	108
b.	Abgrenzung von Inventaren	108
c.	Abgrenzung von Moorlandschaften	109
2.3.5	Abgrenzung des landwirtschaftlichen Produktionskatasters	110
a.	Im Allgemeinen	110
b.	Unterteilung Berg- und Talgebiete	110
c.	Sömmerungsgebiete	110
2.3.6	Objektgrenzen und Grundstücksgrenzen (Hinweis)	111
3.	Die dreidimensionale Grenzdarstellung	112
8. Kapitel:	Verfahren zur Sicherstellung richtiger Einträge	113
1.	Vier wichtige Prinzipien	114
1.1	Antragsprinzip gilt - nicht absolut	114
1.1.1	Beim Grundbuch	114
1.1.2	Beim Vermessungswerk	114
1.1.3	Beim ÖREB-Kataster	115
1.1.4	Bei den Katastern des raumwirksamen Rechts	115
1.2	Eintragungsprinzip	116
1.3	Kausalitätsprinzip	117
1.4	Prinzip der Alterspriorität	117
2.	Anforderungen an die Publizitätsinstrumente	119
2.1	Im Allgemeinen	119
2.2	Systemorganisation	119
2.3	Sicherung des Katasterinhalts	121
2.3.1	Bei der Bekanntgabe der verbindlichen Katasterinhalte	121
2.3.2	Nachhaltige Verfügbarkeit	122
a.	Veränderung der Technologien	122
b.	Neue Aufgabe im Softwarebereich	122
c.	Beim Grundbuch insbesondere	123
d.	Bei den anderen Katastern	123
3.	Voraussetzungen an die Eintragung	125
3.1	Die Anmeldung zum Eintrag	125
3.1.1	Berechtigung zur Anmeldung	125
a.	Zur erstmalige Aufnahme im Kataster	126
b.	Zur Änderungen bestehender Katastereinträge	127
3.1.2	Formvorschriften	128
a.	Form der Anmeldung	128
b.	Klarheit der Anträge	129
c.	Anmeldung ist immer bedingungsfeindlich	130
d.	Anmeldung setzt definitives Rechtsgeschäft voraus	130
e.	Beilagen	131
3.1.3	Wirkung der Anmeldung im Grundbuch im Speziellen	131
3.2.	Prüfung der Eintragungsvoraussetzungen	132

4. Änderung der Einträge	133
4.1 Vorbemerkungen	133
4.2 Änderungen gemäss Parteiwille	133
4.3 Änderungen von Amtes wegen	134
4.3.1 Beim Grundbuch	135
4.3.2 Beim Vermessungswerk	136
4.3.3 Bei Geo-Informationssystemen	137
4.3.4 Beim ÖREB-Kataster	137
a. Im Allgemeinen	137
b. Bei der raumplanerischen Nutzungsordnung im Speziellen	138
4.3.5 Bei weiteren Katastern des öffentlichen Rechts	138
a. Leitungskataster	138
b. Wohnungsinventar	139
c. Kataster des Natur- und Heimatschutzgesetzes	139
d. Kataster der Umweltschutzgesetzes	139
e. Landwirtschaftlicher Produktionskataster	140
4.4 Änderungen infolge neuer Gesetzesgrundlagen	140
4.5 Änderungen aufgrund eines Gerichtsurteils	141
9. Kapitel: Wirkung der Einträge	143
1. Rechtsfolgen einer Katasteraufnahme	144
1.1 Im Allgemeinen	144
1.2 Beim Grundbuch	144
1.3 Beim Vermessungswerk	144
1.4 Beim ÖREB-Kataster	145
1.5 Bei den weiteren Katastern	145
2. Interpretation der Einträge	147
2.1 Grundsätze	147
2.2 Spezialregeln beim Grundbuch	147
2.2.1 Klarheit dank strikten Vorgaben	147
2.2.2 Bei stichwortartigen Aussagen	148
a. Kurzinformationen im Stichwort	149
b. Die Stufenfolge nach Art. 738 ZGB	149
2.3 Interpretation bei Geoinformationssystemen und beim Vermessungswerk	149
3. Bedeutung der Einträge für Dritte	150
3.1 Schutz des guten Glaubens	150
3.1.1 Im Allgemeinen	150
3.1.2 Bei Rechtsauskünften	150
3.1.3 Beim Grundbuch	151
3.1.4 Kein öffentlicher Glaube des Leitungskatasters	151
3.2 Gesetzesvermutung	152
3.3 Erhöhte Beweiskraft	152
3.4 Verbindlichkeit einzelner Inventare	153
3.4.1 Wohnungsinventar	153
3.4.2 Kataster nach NHG	153
3.4.3 Kataster nach USG	154
3.5 Zonengrenzen des Produktionskatasters	154

10. Kapitel: Zugang zu den Katasterinhalten	155
1. Das Öffentlichkeitsprinzip	156
1.1 Die Öffentlichkeitsgesetze des Bundes und der Kantone	156
1.2 Die Aarhus-Konvention	156
1.3 Informationspflicht aus der raumwirksamen Gesetzgebung	157
2. Formen der Bekanntmachung	158
2.1 Vielfalt	158
2.2 Natürliche Publizität	158
2.3 Publikation in der amtlichen Sammlung oder im Amtsblatt	159
2.4 Publikation in digitalen Fachregistern	160
2.4.1 Im Allgemeinen	160
2.4.2 Bei Katasterinformationen - eine Übersicht	160
2.4.3 Geoinformationsgesetz im Speziellen	161
2.4.4 Grundbuch im Speziellen	161
2.4.5 ÖREB-Kataster im Speziellen	162
2.4.6 Altlastenkataster im Speziellen	162
2.4.7 Landwirtschaftlicher Produktionskataster im Speziellen	163
3. Gesonderte Bekanntgabe von Änderungen	164
11. Kapitel: Kataster und Datenschutz	165
1. Einleitung	166
2. Die Datenschutzrelevanz der Geodaten	167
3. Bearbeiten von Geodaten	168
4. Bearbeiten von Geobasisdaten	169
4.1 Betroffen sind nur die Behörden	169
4.1.1 Im Allgemeinen	169
4.1.2 Bearbeiten durch Bundesverwaltung	169
4.1.3 Bearbeiten durch kantonale oder kommunale Verwaltungen	170
4.2 Bearbeiten nach dem GeolG	170
4.2.1 Im Allgemeinen	170
4.2.2 Zugangsberechtigungsstufen	170
4.3 Bearbeiten nach Grundbuchrecht im Speziellen	171
5. Sperrerecht?	173
5.1 Bei datenschutzrelevanten Geodaten	173
5.2 Bei datenschutzrelevanten Geobasisdaten	173
5.3 Bei Geobasisdaten des Grundbuchs im Besonderen	174