

Möglichkeiten zur Absicherung der raumplanerischen Instrumente im Grundbuch

Vortrag an der Tagung der Vereinigung für Landesplanung (VLP) "Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus mit den Instrumenten der Raumplanung" vom 7. April 2011 in Zug.

Dr. iur. Meinrad Huser, Leiter Grundbuch- und Vermessungsamt Kanton Zug¹

0. Einleitung

Zum Thema "preisgünstiger Wohnungsbau" erscheinen mir drei einleitende Bemerkungen wichtig:

Zunächst ist festzuhalten, dass die Raumplanung und die raumplanerische Entscheide immer öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen des privaten Grundeigentums sind.

Alsdann versteht man ohne nähere Erläuterung, dass der preisgünstige Wohnungsbau ein Anliegen der Raumplanung sein und mit den Instrumenten des Raumplanungsgesetzes (Richtplanung, Nutzungsplanung) umgesetzt werden kann. Die Errichtung neuer Wohnungen (durch Neubau oder Umnutzung) setzt auch bei kostengünstigem Wohnungsbau die Erteilung einer Baubewilligung voraus.

Zum Vorgehen: Zunächst ist zu klären, wie Massnahmen für einen preisgünstigen Wohnungsbau sich auf die Funktion des Grundbuchs auswirken (I.). Alsdann muss aufgezeigt werden, wie das Grundbuch diese Massnahmen sichern kann (II.). Es wird sich zeigen: Die Lösungen aus dem Grundbuch sind zwar vielfältig, in der Wirkung aber ungenügend. Es ist deshalb auf ein grundbuchähnliches Instrument hinzuweisen, das die raumplanerischen Anliegen wohl am besten umsetzt: der ÖREB-Kataster (III.).

I. Eigentumsbeschränkungen

Wohnungen werden in allen Preiskategorien auf der grünen Wiese, im Dorf oder im Stadtzentrum erstellt. Der Bau von Wohnungen steht immer im Zusammenhang mit dem Grundeigentum und der Nutzung von Grundstücken.

Dem Eigentümer steht kraft der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) eine umfassende Herrschaft über sein Grundstück zu. Diese Freiheit kann aber beschränkt sein.

Der Grundeigentümer selber kann die Nutzung durch freiwillige Abmachungen einschränken. Aber auch aus dem Gesetze ergeben sich Nutzungsschranken. Privatrechtliche Eigentumschranken des Gesetzes finden sich vor allem im Nachbarrecht (Immissionen) oder bei Not-situationen (Notwegrecht).

Weit grösser ist jedoch die Anzahl der Beschränkungen aus dem öffentlichen Recht. Jede Leitlinie der Verwaltung oder gesetzliche Vorgabe des öffentlichen Rechts, die sich zum Grundeigentum äussert, ist eine Beschränkung².

¹ Anders als in den meisten anderen Kantonen besteht im Kanton Zug ein einziges Grundbuch. Dieses bei der Direktion des Innern angesiedelte Amt betreut neben dem Grundbuch auch das Vermessungswerk, das Geo-Informationssystem des Kantons Zug und den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen; es ist gleichsam das kantonale Katasteramt.

² Zur Definition der Eigentumsbeschränkung: Marie-Claire Pont Veuthey, De quelques restrictions de droit public à la propriété foncière, ZBGR 81/2000, S.153ff. Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutz-

Massnahmen der Raumplanung sind für jeden Grundeigentümer direkte oder indirekte Eigentumsbeschränkungen. Die Raumplanung legt in der Tat fest, auf welchen Landflächen welche Nutzungen möglich ist. Sie verfügt dazu über *planerische Instrumente*, die die zulässige Flächennutzung in Anwendung der Ziele und Zwecke des Raumplanungsgesetzes festlegen. Die Richtplanung zeigt, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden und in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln die Aufgaben gelöst werden sollen (Art. 8 RPB). Die Nutzungsplanung ordnet die zulässige Nutzung des Bodens; sie setzt die Nutzungsmöglichkeiten eigentümerverbindlich fest (Art. 14 RPG)³. Die konkreten Beschränkungen sind für alle Grundstückbesitzer in der beschriebenen Zone verbindlich. Die Beschränkung wird in einem generell konkreten Beschluss festgelegt.

Die Planungsvorgaben werden mit der *Baubewilligung* umgesetzt. Darin wird entschieden, ob die beabsichtigte Erstellung einer konkreten Baute an einem bestimmten Ort den öffentlich-rechtlichen Vorgaben entspricht. Die Feststellung ergeht als individuell konkreter Entscheid (Verfügung).

Ob die Richtplanerergebnisse bereits als Eigentumsbeschränkung betrachtet werden können ist umstritten⁴. Ihre Umsetzung in der Nutzungsordnung schränkt aber auf jeden Fall die freie Nutzung des Grundeigentums ein⁵, indem sie für alle Betroffenen konkrete Baumöglichkeiten vorsieht und andere baulichen Vorstellungen abweist. Die Nutzungsordnung wird durch einen generell konkreten Beschluss festgelegt. Jede darauf abgestützte Baubewilligung stellt dann eine Grundeigentumsbeschränkung dar⁶. Die Baubewilligung erlaubt den konkreten Bau auf einem bestimmten Grundstück. Sie ist eine individuell konkrete Massnahmen und gilt so lange der Bau besteht oder die Bewilligung durch eine neue Bewilligung ersetzt wird.

II. Absicherungsmöglichkeiten im Grundbuch

1. Die verschiedenen Funktionen des Grundbuchs

Das Grundbuch erfüllt verschiedene Funktionen. Die wichtigsten sind: die Publikationsfunktion, die Rechtssicherungsfunktion und die Informationsfunktion.

a. Publikationsfunktion

Das Grundbuch ist ein Publizitätsinstrument⁷. Einer Fläche Land ist nicht anzusehen, ob und wo Grenzen liegen, wer Eigentümer ist oder wer ein Wegrecht hat. An einem Mehrfamilienhaus ist nicht angeschrieben, ob es Mietwohnungen oder Eigentumswohnung enthält.

Das Grundbuch befasst sich mit dem Grundeigentum; es will die unsichtbaren Eigentums Grenzen und dinglichen Rechte kenntlich machen. Gegenstand des Grundeigentums sind die

recht, Bern 2008, S. 19ff. Jörg Schmid / Bettina Hürlimann-Kaup Sachenrecht, 3. Aufl., Zürich, Basel, Genf 2009, Rz. 912ff. Heinz Rey, Die Grundlagen des Sachenrechts und das Eigentum, 3. Aufl. Bern 2007, S. 288ff.; Jean-Paptiste Zufferey, Cadastre national des restrictions de droit public à la propriété foncière, loi fédérale sur la géoinformation et valeur juridique des documents graphiques, BR/DC 2007 S. 4f. Meinrad Huser, Publikation von Eigentumsbeschränkungen - neue Regeln, BR/DC 4/2010, 169 ff. Differenziert: Paul-Henri Steinauer, Droit de la construction et système d'information du territoire, FS für Peter Gauch, Zürich 2004, 920ff.

³ Hänni, S. 143ff.

⁴ Richtpläne sind behördenverbindlich (Art. 9 RPG); zumindest indirekt wirkt sich aber die Richtplanung auf die freie Nutzung des Grundeigentums eingeschränkend aus.

⁵ Dies gilt auch, wenn ein Grundstück in eine Zone eingeteilt ist, die wirtschaftlich die besten Möglichkeiten zulässt. Auch hier darf das Grundstück nur zonenkonform genutzt werden.

⁶ Eine erteilte Baubewilligung erlaubt nur und ausschliesslich die erwünschte Grundstücksnutzung; eine geänderte Nutzung setzte eine neue Baubewilligung voraus.

⁷ Schmid/Hürlimann-Kaup, Rz. 364.

Grundstücke (Art. 655 ZGB: Liegenschaft, selbständiges und dauerndes Recht, Bergwerk, Miteigentum). Das Grundbuch individualisiert die Grundstücke, indem es die Art des Eigentums und - zusammen mit der amtlichen Vermessung⁸ - die Form der Liegenschaft (Art. 950 ZGB) beschreibt. Es bezeichnet auch den Eigentümer sowie die einzelnen speziellen Rechte, die mit dem Grundeigentum verbunden sind.

Das Grundbuch identifiziert den Eigentümer und die weiteren dinglich Berechtigten bekannt. Es erwähnt den Bestand der beschränkten dinglichen Rechte, zeigt auf, wo genau etwa ein Fahrwegrecht ausgeübt werden darf und gibt gegebenenfalls auch Auskunft über die Dauer eines Rechts (Wohnrecht).

Das Grundbuch enthält Abmachungen Privater über die Grundstücksnutzung. Es dient in erster Linie der Sicherung privater Rechte an Grund und Boden und es wurde nicht für öffentlich-rechtliche Sachverhalte geschaffen. Denn Pflichten aus öffentlichem Recht entstehen aufgrund eines Beschlusses oder einer Verfügung und der Zustellung an den Gesuchsteller oder Bekanntgabe im Publikationsorgan des Kantons oder der Gemeinde. Sie brauchen die Publizität und Rechtssicherheit des Grundbuchs nicht. Gerade bei der Raumplanung ist mit der Information und Mitwirkung der Bevölkerung im Planungsverfahren (Art. 4 RPG) oder mit der Publikation der Baugesuche und der weitgehenden Einsichts- und Einsprachemöglichkeiten in die Bauakten dem Publizitätsprinzip genüge getan.

b. Rechtssicherungsfunktion

Die Sicherheit im Immobilienverkehr setzt voraus, dass die bestehenden Rechte und Lasten an Grundstücken nicht ohne den ausdrücklichen Willen der Berechtigten geändert werden. Mit dem Prinzip, dass der Eintrag im Grundbuch konstitutiv ist, wird sichergestellt, dass Rechte erst mit dem Eintrag im Grundbuch entstehen und sich Rechtspositionen an Grundstücken nur in ganz wenigen Ausnahmefällen ausserhalb des Grundbuchs ändern. Sogar wenn ausnahmsweise Rechte ohne Eintrag entstehen oder übergehen (Tod eines Grundeigentümers), können Veränderungen erst vorgenommen werden, wenn der Übergang hoheitlich vollzogen ist (Erbengemeinschaft als Eigentümerin eintragen). Der Grundbuchführer darf in der Tat keine Anmeldung gutzuheissen, wenn sie nicht von einem Berechtigten stammt. Die Berechtigung ergibt sich immer aus dem Istzustand, den der Grundbuchverwalter immer zu Rate zieht. Diese automatische Prüfungspflicht stärkt die Sicherheit der Grundbuchangaben.

c. Informationsfunktion

Seit dem Erlass des ZGB war dem Grundbuch auch die Funktion als Informationssystem zgedacht. So wird etwa der Grundstückinhalt (Wald, Wiese, bebaute Fläche oder Strasse und Platz) im Grundbuch erwähnt, ohne dass der Eintrag rechtliche Konsequenzen hätte. Diese Grundstückbeschreibungen sind auch ohne rechtliche Funktion aus dem Grundbuch nicht wegzudenken.

Im Grundbuch sind Einschreibungen vorhanden, bei denen ausserhalb des Grundbuchs Rechtspositionen entstanden sind. Im Vordergrund stehen Beschränkungen, die sich aus dem öffentlichen Recht ergeben und die dem Betroffenen mit einer Verfügung oder einem Beschluss des Staates auferlegt werden.

Noch in der neuesten Revision des Immobiliarsachenrechts, die voraussichtlich am 1. Januar 2012 in Kraft tritt, wird die Informationsfunktion und das Grundbuch als aktuelles und zeitge-

⁸ Dazu umfassend Meinrad Huser, Schweizerisches Vermessungsrecht, unter besonderer Berücksichtigung des Geoinformationsrechts und des Grundbuchrechts 3. Aufl., Zürich 2014.

mässes Bodeninformationssystem gestärkt. Neben den Möglichkeiten, veraltete Einträge zu löschen (Art. 974a, 974b, 976 und 976c rev. ZGB), werden die Tatbestände der Anmerkungen öffentlich-rechtlicher Eigentumsbeschränkungen ausgebaut (Art. 962 rev. ZGB)⁹.

2. Die Instrumente des Grundbuchs zur Sicherung dieser Funktionen

a. Übersicht über die Einschreibungsmöglichkeiten

Dingliche Rechte beziehen sich immer auf ein konkretes Grundstück. Darauf ist das Grundbuch ausgerichtet. Die Rechte (und Pflichten) an Grundstücken werden im Hauptbuch eingeschrieben. Dieses Hauptbuch enthält für jedes Grundstück ein Blatt. Auf diesem Blatt finden sich verschiedene Spalten, die mit Einschreibungen versehen sind¹⁰. Diese Spalten können Rechtspositionen zum Ausdruck bringen (Eigentum, Dienstbarkeiten und Grundlasten, Grundpfand, Vormerkungen). Sie können aber auch Informationsfunktionen erfüllen und Rechtspositionen kenntlich machen, die ohne oder vor dem Eintrag im Grundbuch entstanden sind (Anmerkungen und Bemerkungen).

Massnahmen des preisgünstigen Wohnungsbaus können nur ins Grundbuch eingetragen werden, wenn sie in eine dieser Spalten passen (Typengebundenheit¹¹); sie müssen also als Dienstbarkeit, Grundlasten, Grundpfand, Vormerkungen, oder dann als Anmerkungen oder Bemerkung eintragbar sein. Voraussetzung für alle Einschreibungen ist zudem eine grundstücksbezogene Abmachung oder Verfügung (Grundgeschäft). Dies setzt eine Vereinbarung zwischen zwei Vertragsparteien oder ein individuell konkreter Entscheid der öffentlichen Hand voraus. Diese Voraussetzungen können die Dienstbarkeit oder die Anmerkung erfüllen¹².

b. Dienstbarkeiten

Eine Dienstbarkeit vermittelt das Recht, ein Grundstück in einer bestimmten Hinsicht zu gebrauchen und zu nutzen¹³. Sie verpflichtet die Belasteten, einen Eingriff zu dulden oder ein Recht nicht auszuüben (Art. 730 ZGB). Als Dienstbarkeit vereinbarte Beschränkungen treten mit dem Eintrag im Grundbuch in Kraft (Art. 731 ZGB).

Der Kanton oder eine Gemeinde könnte mit einem Grossgrundbesitzer, mit einzelnen oder einer bestimmten Anzahl von Grundeigentümern eine Personaldienstbarkeit eingehen. Die dazu notwendige Vereinbarung würden die Grundeigentümer verpflichten, auf der Parzelle keine teuren Wohnungen zu erstellen oder erstellen zu lassen. Grundeigentümer können sich auch verpflichten, die Wohnungen unabhängig ihrer Erstellungs- oder Unterhaltskosten, günstig zur Verfügung zu stellen. Das Einräumen einer solchen Personaldienstbarkeit ist normalerweise zu entschädigen. Diese Entschädigung besteht in der Regel in einer einmaligen Zahlung. Wiederkehrende Zahlungen können im Grundbuch nicht eingetragen werden, wären aber vertraglich zu vereinbaren und blieben eine obligatorische Leistungspflicht.

Dienstbarkeiten sind dingliche Rechte. Mit dem Eintrag sichert das Grundbuch den Bestand dieses beschränkten dinglichen Rechts. Der Staat als Berechtigter wird sein Recht beim Pri-

⁹ Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Register-Schuldbrief und weitere Änderungen im Sachenrecht), vom 27. Juni 2007, BBl 2007 5283, insbes. 5296f. und 5332 ff.

¹⁰ Diese handfesten Begriffe gelten weiterhin, auch wenn das EDV-Grundbuch weit verbreitet und im Kanton Zug schon seit 1995 eingerichtet ist.

¹¹ Schmid/Hürliemann-Kaup, Rz. 70ff.

¹² Huser, BR/DC, S. 170f.

¹³ Ausführlich Schmid/Hürliemann-Kaup, Rz. 1200ff.

vaten durchsetzen und damit den günstigen Wohnraum während längerer Zeit sichern könnte. Dienstbarkeiten sind zeitlich nicht zwingend beschränkt¹⁴.

Es ist aber nicht zu verkennen: Dienstbarkeiten sind atypisch, um raumplanerische Ziele zu verwirklichen. Voraussetzung für die Sicherung des günstigen Wohnungsbaus durch Dienstbarkeiten wäre nämlich, dass der Staat sich mit jedem Grundeigentümer einigt. Dass dabei wohl keine flächendeckende Siedlungen mit günstigem Wohnraum entstehen, ist kaum zweifelhaft. Die Nutzung würde nicht mehr nach den objektiven Zielen und Zwecken des RPG, sondern nach der subjektiven Bereitschaft privater Grundeigentümer festgesetzt. Immerhin könnte mit diesem privatwirtschaftlichen Vorgehen bei der Auswahl der betroffenen Grundstücke auf eine gewisse Nutzungsdurchmischung innerhalb einer Wohnzone geachtet werden.

c. Anmerkungen

Wenn öffentlich-rechtliche Anliegen durch das für privatrechtliche Abmachungen vorgesehene Grundbuch gesichert werden sollen, steht die Anmerkung im Mittelpunkt. Die öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB) sind gesetzliche Beschränkungen und gelten ohne Eintrag im Grundbuch (Art. 680 Abs. 1 ZGB)¹⁵. Sie entstehen nach den Vorschriften des anwendbaren öffentlichen Rechts, sobald eine Verwaltungsverfügung rechtskräftig oder die rechtskräftige Verfügung veröffentlicht ist¹⁶. Anmerkungen im Grundbuch sind nur Hinweise auf die Entstehung des Rechtsverhältnisses, das aufgrund öffentlich-rechtlicher Vorschriften eine bestimmte Grundstücknutzung verbietet oder einschränkt.¹⁷ Ihnen kommt grundbuchrechtlich nur deklaratorische Bedeutung zu¹⁸. Sie dienen lediglich der Transparenz¹⁹.

Verfügte ÖREB können nach dem geltenden Recht angemerkt werden, wenn dies im Bundesrecht oder im kantonalen, vom Bund genehmigten Gesetz vorgesehen ist (Art. 962 Abs. 2 ZGB). Die raumplanerische Festsetzung der Flächen für preisgünstigen Wohnungsbau kann somit im Grundbuch angemerkt werden, wenn die betroffenen Flächen örtlich genau bestimmt sind, und im Baugesetz die Anmerkungspflicht für die betroffenen Grundstücke vorgesehen ist²⁰. Zwar müsste in diesem Fall der Beschluss auf jedem einzelnen Grundstück der entsprechenden Zone angemerkt werden, was doch ein gewisser Aufwand mit sich bringt. Doch würde die öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung bei der Einsicht ins Grundbuch sofort erkannt.

Das revidierte Zivilgesetzbuch, das voraussichtlich auf den 1. Januar 2012 in Kraft tritt, sieht für alle zu einem bestimmten Grundstück verfügbaren (individuell konkreten) ÖREB eine umfassende Pflicht zur Anmerkung im Grundbuch vor (Art. 962 Abs 1. rev. ZGB)²¹. Diese Pflicht trifft alle Träger einer öffentlichen Aufgabe²². Für die ÖREB aus kantonalem Recht wird der

¹⁴ Der Grundeigentümer wird sich bei der Vertragsgestaltung eine genügende Bezahlung ausbedingen; im Grundbuch kann nur eine Einmalzahlung vermerkt werden, wiederkehrende Zahlungen müssten vertraglich abgemacht werden.

¹⁵ BSK ZGB II Schmid, Art. 962 N 2.

¹⁶ An dieser Rechtswirkung hat die Revision des Sachenrechts nichts geändert (Botschaft ZGB 5333).

¹⁷ Schmid/Hürlimann-Kaup, Rz. 495.

¹⁸ BGE 111 Ia 182 E. 4.

¹⁹ Dieter Zobl, Grundbuchrecht, 2. Aufl. Zürich, Basel, Genf 2004, Rz 338. Jürg Schmid, Gedanken zum öffentlichen Glauben des Grundbuchs - Vom Sein und Schein im Immobiliarsachenrecht, ZBGR 90/2009, 11; Schmid (FN 13) 3.1.4.3.

²⁰ Die Grundlagen zum ÖREB-Kataster suggerieren, dass grossflächige ÖREB nur in einem separaten Kataster sinnvoll eingeschrieben werden können. Bereits bestehende Beispiele zeigen (Gebieten mit dauernden Rutschungen in Art. 660a Abs. 3 ZGB) jedoch zeigen, dass Anmerkungen grossflächig möglich sind.

²¹ Zur Definition der anzumerkenden Beschränkungen siehe Botschaft ZGB, S. 5332.

²² Bund und die Kantone samt deren Anstalten (Jürg Schmid, Neuerungen beim Miteigentum, und Stockwerkeigentum, Neue Anmerkungen, ZBGR 2010, H. 6, 3.1.1).

Bundesrat die anmerkungspflichtigen Sachbereiche festlegen (Art. 962 Abs. 3 rev. ZGB)²³. Der Entwurf vom 20. September 2010 der Grundbuchverordnung sieht vor, dass auch Massnahmen der Förderung des Wohnungsbaus anzumerken sind. Hier könnten durchaus auch Massnahmen des preisgünstigen Wohnungsbaus einbezogen werden.

4. Zwischenergebnis

Zwei Instrumente des Grundbuchs stehen zur Verfügung, um Massnahmen des preisgünstigen Wohnungsbaus bekannt zu machen: Die Dienstbarkeit und die Anmerkung. Beide Instrumente leisten aber nur einen beschränkten Beitrag zur Sicherung des preisgünstigen Wohnungsbaus. Die Dienstbarkeit kann nur erfolgreich sein, wenn der Kanton oder die Gemeinde mit einzelnen Grundeigentümern Massnahmen vereinbaren, dass auf den Grundstücken keine Wohnungen zu überrissenen Preisen zur Verfügung gestellt werden. Und Anmerkungen wiederum machen nur bekannt, was staatliche Stellen im Einzelfall und gestützt auf öffentliches Recht gegenüber einem Grundstückbesitzer bereits verfügt haben.

Die Sicherung der raumplanerischen Festsetzungen ruft nach neuen Instrumenten. Rechtliche Grundlagen dazu bestehen bereits.

IV. Der ÖREB-Kataster²⁴

Öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen, die nicht im Grundbuch angemerkt werden, sind Gegenstand des ÖREB-Katasters. Dieses neue Publikationsinstrument wurde durch das Gesetz über Geoinformation geschaffen (Art. 16 - 19 GeolG²⁵). Einzelheiten finden sich in der Verordnung über den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREBKV²⁶).

Inhalt des ÖREB-Katasters sind die Geobasisdaten des Bundesrechts, die der Bundesrat festgelegt hat (Art. 16 Abs. 2 GeolG). Es sind dies, die Nutzungsplanung (kantonal / kommunal), die Baulinien und Projektierungszonen der Nationalstrassen, der Eisenbahnanlagen und der Flughafenanlagen, verschiedene Kataster der belasteten Standorte (Kanton, Militär, Flugplätze, öffentlicher Verkehr), Gewässerschutzzonen und Grundwasserareale, die Waldgrenzen und Waldabstandlinien sowie die Lärmempfindlichkeitsstufen in Nutzungsplänen. Damit ist ein Grossteil der ÖREB-Themen abgedeckt²⁷.

Dieser Kataster wird generell konkrete Massnahmen enthalten, die sich über eine grössere Fläche und in der Regel über mehrere Grundstücke erstrecken. Nicht betroffen sind die Richtplanungen, da sie nur die Behörden, nicht aber die Eigentümer direkt binden. Die Inhaltsbeschreibung des ÖREB-Katasters passt dagegen bestens auf die Nutzungszonen. Raumplanerische Massnahmen zur Förderung oder Sicherung des preisgünstigen Wohnungsbaus werden im ÖREB-Kataster bekannt gemacht, wenn sie als Teil der Nutzungsplanung ausgeschieden sind. Sie können aber auch dann in den ÖREB-Kataster aufgenommen

²³ Der Entwurf vom 20. September 2010 der Grundbuchverordnung sieht folgende Bereiche vor: Natur-, Heimat- und Umweltschutz (mit Ausnahmen), Wasserrecht und Wasserbau, Strassenbau und Strassenpolizei, Förderung des Wohnungsbaus, Förderung der Land- und Forstwirtschaft, Grundbuchvermessung, Baugesetzgebung, Enteignungsrecht (Art. 128 E-GBV).

²⁴ Ausführlich Daniel Kettiger, Der Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen ZBGR 3/2010, 137ff.; Meinrad Huser, Grundzüge des Geoinformationsgesetzes (GeolG), AJP/PJA 2/2010, 149; Huser, BR/DC, S. 171ff.

²⁵ BG über Geoinformation vom 5. Oktober 2007 stützt sich auf Artikel 75a BV. Botschaft vom 6. September 2006, BBI 2006 7817 (zit. Botschaft GeolG), S. 7857. Siehe Bericht zur Verordnung über den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen, vom 2. September 2009, 13).

²⁶ Vom 2. September 2009, AS 2009 4732, SR 510.622.4, in Kraft seit 1. Oktober 2009.

²⁷ Bericht zur Verordnung über den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen, vom 2. September 2009, S. 14.

werden, wenn sie als eigenes Projekt - das heisst nicht im Rahmen der Nutzungsplanung beschlossen sind; dem Kanton steht in der Tat die Möglichkeit offen, eigene Themen in den ÖREB-Kataster aufzunehmen, sofern diese Grundeigentümer verbindliche Massnahmen enthalten (Art. 3 Bst. b ÖREKV).

Dem Inhalt des ÖREB-Kataster kommt der Schutz von Treu und Glauben zu, der dem Grundbuch eigen ist²⁸: Sobald ein Thema im ÖREB-Kataster aufgeschaltet ist, kann sich niemand darauf berufen, die dargestellte ÖREB nicht gekannt zu haben (Art. 17 GeolG). Nicht nur die Tatsache, dass eine Beschränkung vorhanden ist, sondern auch die umfassende Wirkung der Beschränkung gilt als bekannt²⁹. Der gute Glaube in den Nichtbestand einer im ÖREB-Kataster eingeschriebenen Eigentumsbeschränkung wird zerstört³⁰.

Im ÖREB-Kataster sind rechtskräftige Beschlüsse dargestellt (Art. 5 Abs. 2 Bst. b). Die Rechtswirkungen werden diesen Darstellungen zukommen. Der Kanton kann aber dem ÖREB-Kataster die Funktion als amtliches Publikationsorgan zuschreiben (Art. 16 ÖREBKV) und damit die Rechtsbedeutung des Eintrags verstärken. Als offizielles Publikationsorgan macht der ÖREB-Kataster nur Sinn, wenn der Eintrag erst mit dem definitiven Eintrag in Kraft tritt, also in gewissem (nicht rechtstechnischen) Sinn konstitutiv ist³¹. Dies müsste der Kanton jedoch ausdrücklich gesetzlich vorsehen.

IV Schlussbemerkungen

Raumplanerische Massnahmen für den preisgünstigen Wohnungsbau können im Grundbuch und dem ÖREB-Kataster kenntlich gemacht werden. Die beiden Register dienen damit bei der Verfolgung der raumplanerischen Ziele als Informationsplattform (Informationsfunktion). Mit dem Eintrag oder der Aufschaltung der rechtsgültigen Eigentumsbeschränkungen des öffentlichen Rechts im ÖREB-Kataster oder im Grundbuch wird der Gute Glaube zerstört; man darf davon ausgehen, dass die im Grundbuch eingetragenen oder angemerkten oder im ÖREB-Kataster aufgeschalteten Eigentumsbeschränkungen allgemein bekannt sind (Publikationsfunktion). Eine weitergehende Sicherung ist mit dem Eintrag nicht verbunden. Insbesondere kann mit dem Grundbuch oder dem ÖREB-Kataster nicht sichergestellt werden, dass die Massnahmen umgesetzt sind.

Der Nutzen des Grundbuchs bei der Sicherung oder Umsetzung von öffentlich-rechtlichen grundeigentumsbeschränkenden Massnahmen zur Förderung oder Realisierung des kostengünstigen Wohnungsbaus ist deshalb eher gering.

²⁸ Dazu Huser, BR/DC, S. 174f.

²⁹ Huser, AJP/PJA, S. 150.

³⁰ Schmid, ZBGR, 3.1.4.3; siehe auch Kettiger, S. 146; Andreas Lienhard/Jörg Zumstein, Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen - ÖREB-Kataster. Vertiefungsstudie zu den rechtlichen Aspekten, Bern 2005, S. 12.

³¹ Für Steinauer, FS Gauch, S. 927 werden ÖREB nur bei deren konstitutiven Wirkung den Anspruch der Öffentlichkeit genügend erfüllen. Siehe auch Huser BR/DC, S. 174f.