

Der ÖREB-Kataster auf dem Weg zur flächendeckenden Einführung

Autor(en): **Graeff, Bastian**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Cadastre : Fachzeitschrift für das schweizerische Katasterwesen**

Band (Jahr): - **(2017)**

Heft 24

PDF erstellt am: **30.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-871220>

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.

Der ÖREB-Kataster auf dem Weg zur flächendeckenden Einführung

Bis zum 1. Januar 2020 soll der Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster) flächendeckend in der Schweiz vorliegen. Im Frühjahr 2017 ist in etwa einem Fünftel der schweizerischen Gemeinden der ÖREB-Kataster bereits in Betrieb gegangen. Da die Einführung des ÖREB-Katasters Aufgabe der Kantone ist, werden bei der Realisierung der Katasterinfrastrukturen von Kanton zu Kanton verschiedene Akzente gesetzt. Der nachfolgende Beitrag gibt auf Basis der Einführungskonzepte einen Überblick über Konzeption und Realisierung der Kataster.

Der Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster) ist im Vergleich zu anderen Katastern wie z.B. das Grundbuch ein relativ junger Kataster, den das Bundesrecht vorsieht. Er stützt sich auf Artikel 16–18 des GeolG¹ ab und wird Artikel 26 der ÖREBKV² zufolge spätestens bis zum 1. Januar 2020 flächendeckend in allen Kantonen eingeführt.

Während das Grundbuch neben dem Grundeigentum hauptsächlich die Umschreibung des Grundeigentums nach Artikel 655 ff. ZGB³ und die zivilrechtlichen Eigentumsbeschränkungen an Grund und Boden dokumentiert, wird mit dem ÖREB-Kataster eine ergänzende, systematische Dokumentation der öffentlich-rechtlichen Beschränkungen am Grundeigentum angestrebt. Der Bundesrat hat hierfür zunächst siebzehn Eigentumsbeschränkungen öffentlich-rechtlicher Natur zum Gegenstand des ÖREB-Katasters erklärt. Damit ist keineswegs die Vollständigkeit des Katasters über alle Beschränkungen öffentlich-rechtlicher Natur am Grundeigentum erreicht, doch werden durch diese Auswahl die wichtigsten Beschränkungen, die Grund und Boden betreffen, durch den ÖREB-Kataster erfasst.

Artikel 34 Absatz 2 GeolG legt fest, dass die Kantone für die Führung der ÖREB-Kataster zuständig sind. Die Einführung erfolgt gestützt auf Artikel 26 ÖREBKV in zwei Etappen. Die Kantone Zürich, Bern, Ob- und Nidwalden, Thurgau, Neuenburg, Genf und Jura haben als sogenannte Pilotkantone den ÖREB-Kataster bereits ab 2014 eingeführt, die übrigen Kantone haben ab 2016 mit der Einführung begonnen.

Gestaltungsspielräume der Kantone

Bedingt durch die grundsätzlich kantonale Zuständigkeit der Katasterführung haben die Kantone Gestaltungsspielräume betreffend Ausgestaltung und Spezifikation des ÖREB-Katasters. So wird es dann auch keinen

schweizweit einheitlichen ÖREB-Kataster geben, sondern bis zu 26 verschiedene Ausprägungen. Der Bund gibt Mindestanforderungen und Rahmenbedingungen vor. Schon in der Pilotphase haben die acht Kantone der ersten Etappe, die von 2012 bis 2015 dauerte, unterschiedliche Ansätze verfolgt bzw. unterschiedliche Schwerpunkte bei der Ausgestaltung ihrer Kataster gesetzt. Die Kantone der zweiten Etappe können von den Erfahrungen der Pilotkantone profitieren und die für sie jeweils besten Lösungsansätze in ihrem Einführungskonzept festlegen.

Bis auf wenige Kantone haben nun die meisten Kantone ein genehmigtes Konzept zur Einführung des ÖREB-Katasters vorgelegt und bereits auch mit den Arbeiten zur Realisierung und Einführung gestartet. Mit Stand 1. Juni 2017 ist der ÖREB-Kataster bereits in 414 Gemeinden (von 2255 Gemeinden insgesamt) in acht Kantonen (neben den vorerwähnten Pilotkantonen inzwischen auch in Luzern und Wallis) in Betrieb genommen worden. Dies sind anzahlmässig gegen 20 % der Gemeinden der Schweiz. Allerdings ist – abgesehen von einer Testabnahme des Katasters in Ob- und Nidwalden – noch keiner der ÖREB-Kataster vom Bund definitiv abgenommen worden.

Vorgaben des Bundes für den ÖREB-Kataster

Die Vorgaben des Bundes für die Ausgestaltung des ÖREB-Katasters ergeben sich im Wesentlichen aus den gesetzlichen Bestimmungen (vor allem Art. 16–18 GeolG und ÖREBKV) sowie aus dem Handbuch ÖREB-Kataster⁴, das ergänzende Weisungen der Eidgenössischen Vermessungsdirektion als Oberaufsichtsstelle des Bundes enthält.

Nachfolgend die wichtigsten Vorgaben des Bundes:

- Der ÖREB-Kataster bietet ein parzellenbezogenes Auskunftssystem an (statischer und dynamischer Auszug).
- Die ÖREB-Katasterdaten sind rechtsgültig, die Übereinstimmung von Plan und dem Recht setzenden Beschluss muss sichergestellt sein.

¹ Bundesgesetz über Geoinformation (Geoinformationsgesetz, GeolG), SR 510.62

² Verordnung über den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREBKV), SR 510.622.4

³ Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB), SR 210

⁴ Siehe www.cadastre.ch → ÖREB-Kataster → Handbuch ÖREB-Kataster oder direkt www.cadastre.ch/oreb

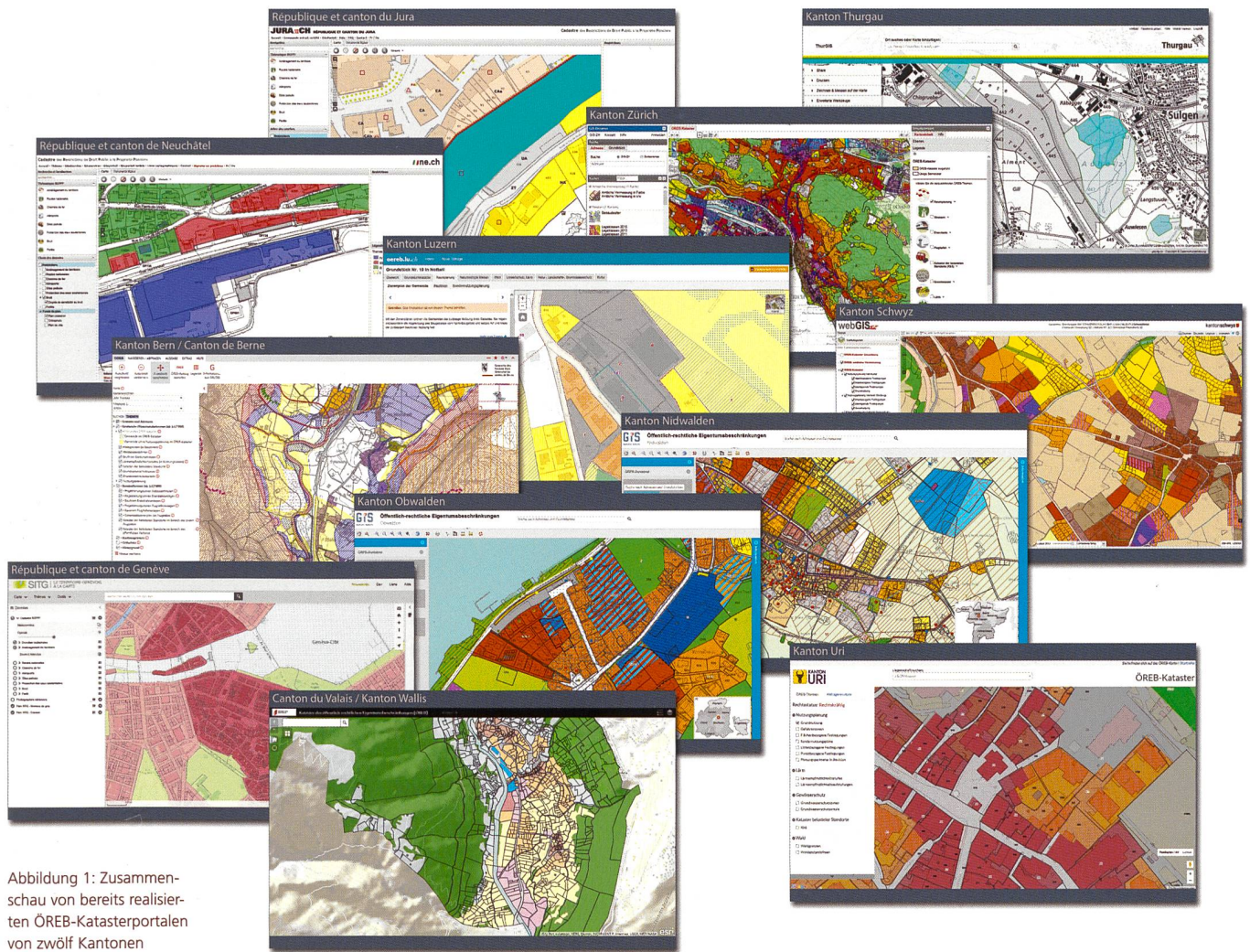











Abbildung 1: Zusammenfassung von bereits realisierten ÖREB-Katasterportalen von zwölf Kantonen

- Der ÖREB-Kataster muss in Bezug auf die Inhaltsdaten vollständig sein. Das Nichtvorhandensein einer ÖREB auf der betreffenden Parzelle muss explizit ausgewiesen werden können (negative Publizitätswirkung).
- Über den ÖREB-Kataster sind nicht nur die Geodaten, sondern auch die Beschlüsse abrufbar.
- Der ÖREB-Kataster ist über ein Portal zugänglich; das kantonale Portal muss vernetzbar sein und über www.cadastre.ch eingebunden werden können.
- Der Kanton bezeichnet eine Kataster verantwortliche Stelle, die den Betrieb des ÖREB-Katasters gemäss den Anforderungen sicherstellt.

Die übrigen sieben Geobasisdaten haben die Kantone beizusteuern.

	Rauplanung: kantonale und kommunale Nutzungsplanung (1 Geobasisdatensatz)
	Grundwasserschutz: Grundwasserschutzzonen und die Grundwasserschutzzonareale (2 Geobasisdatensätze)
	Lärm: Lärmempfindlichkeitsstufen in Nutzungszonen (1 Geobasisdatensatz)
	Wald: statische Waldgrenzen und die Waldabstandslinien (2 Geobasisdatensätze)
	Belastete Standorte: Kataster der belasteten Standorte (1 Geobasisdatensatz)

Nach wie vor wird der ÖREB-Kataster in der Vorstellung des Bundes aus siebenzehn explizit bezeichneten Geobasisdaten des Bundesrechts gebildet: Zehn davon stellen Bundesämter zur Verfügung:

	Nationalstrassen: Projektierungszonen und Baulinien (2 Geobasisdatensätze)
	Eisenbahnen: Projektierungszonen und Baulinien (2 Geobasisdatensätze)
	Flughäfen: Projektierungszonen und Baulinien sowie Sicherheitszonenplan (3 Geobasisdatensätze)
	Belastete Standorte: Kataster der belasteten Standorte im Bereich des Militärs, der zivilen Flugplätze und des öffentlichen Verkehrs (3 Geobasisdatensätze)

Von der Bundesgesetzgebung her erwächst dem ÖREB-Kataster bislang keine besondere Funktion, die zwingend in anderen Geschäfts- oder Datenprozessen (z.B. im Baubewilligungswesen) zur Anwendung kommt. Mit Artikel 17 GeoIG wird lediglich postuliert, dass der Inhalt des ÖREB-Katasters als bekannt gilt. Auch verlangt das Bundesrecht bislang keine Bereinigung auf Seite Grundbuch, als dass auf Grundbucheintragungen öffentlich-rechtlichen Charakters mit Verweis auf den ÖREB-Kataster verzichtet werden kann. Im Weiteren ist die Funktion als amtliches Publikationsorgan (Art. 16 ÖREBKV) nur eine Kann-Vorgabe des Bundes.



													
	ZH	BE	LU	UR	SZ	OW	NW	GL	ZG	FR	SO	BS	BL
Etappe	1	1	2	2	2	1	1	2	2	2	2	2	2
Konzept genehmigt (1. 6. 2017)			●	●	●			●				●	●
# Gemeinden bereits eingeführt (1. 6. 2017)	45/168 (27%)	50/351 (14%)	83/83 (100%)	0/20 (0%)	0/30 (0%)	7/7 (100%)	11/11 (100%)	0/3 (0%)	0/11 (0%)	0/136 (0%)	0/109 (0%)	0/3 (0%)	0/86 (0%)
Flächendeckung erreicht (Jahr)	2019	2019	2017	2018	2019	2015	2014	2019	2019	k. A.	2019	2018	2019
Datenerfassung	zentral durch 7 KBO ¹	dezentral	zentral	zentral	dezentral	zentral	zentral	zentral	dezentral	k. A.	k. A.	zentral	dezentral
Kataster verantwortliche Stelle	Kanton	Kanton	Kanton	Lisag AG	Kanton	GIS-Daten AG	GIS-Daten AG	Kanton + externe Unterstützung	Kanton	Kanton	Kanton	Kanton	Kanton
Erweiterung um zusätzliche ÖREB (# zusätzliche Geobasisdaten)	7	0	2	6	1	5	12	0	0	k. A.	k. A.	12	2
Einbezug projektierter ÖREB	ja	nein	nein	ja	nein	nein	nein	nein	nein	k. A.	k. A.	ja	nein
Nutzung als amtliches Publikationsorgan	geplant	nein	nein	ja	nein	nein	nein	nein	nein	k. A.	k. A.	ja	nein

Abbildung 2: Strukturdaten ÖREB-Kataster der Kantone (zusammengestellt aus den Phasenberichten Konzept der Kantone ergänzt mit weiteren Informationen)

Unterschiedliche Konzepte der Kantone














Die Motivation der Kantone für die Einführung des ÖREB-Katasters bis spätestens 2020 ist durchaus unterschiedlich. Einige Kantone werden die zwar vom Bund hälftig alimentierte Aufgabe gemäss den minimalen gesetzlichen Anforderungen anbieten, bekunden aber Mühe, sich im gleichen Mass wie der Bund finanziell bei den Betriebskosten des ÖREB-Katasters zu engagieren. Je nach Kanton ist mehr oder weniger Überzeugungsarbeit bei den Beteiligten vonnöten – z.B. dort, wo grosse Gemeindeautonomien vorherrschen und die Realisierung des ÖREB-Katasters eine gute Zusammenarbeit mit den Gemeinden bedingt. Andere Kantone hingegen sehen im dem neuen ÖREB-Kataster Vorteile für die Vereinfachung von Geschäfts- und Datenprozessen und engagieren sich stärker bei den Einführungsarbeiten. Deutlich machen sich die Unterschiede in den Kantonen bei den mitgebrachten Voraussetzungen bemerkbar. Eine fehlende Flächendeckung in der amtlichen Vermessung im Standard AV93 stellt ebenso eine Herausforderung dar wie eine Nutzungsplanung, die bislang noch nicht parzellenscharf erfolgt ist oder deren Datenerhebung methodisch wie auch inhaltlich nur wenige Gemeinsamkeiten mit der amtlichen Vermessung aufweist. Die Nutzungsplanung stellt die Kantone zudem vor die Herausforderung, den rechtsgültigen Zustand einwandfrei sowohl in Plan wie auch in den Rechtsvorschriften

nachweisen zu können, vor allem dann, wenn die Versionen von Kanton, Gemeinden und Planern divergieren. Nahezu alle Kantone werden den ÖREB-Kataster innerhalb der bestehenden kantonalen Geodateninfrastrukturen realisieren, müssen aber hierbei die technische Einbindung der Rechtsvorschriften und der ÖREB-relevanten Rechtsbeschlüsse zusätzlich organisieren. Diese Integration des rechtlichen Teils und der Aufbau eines zuverlässigen Meldewesens, damit die ÖREB-Geodaten und die ÖREB-Beschlüsse rechtsgültig und möglichst zeitnah synchron im ÖREB-Kataster erscheinen, ist für die Kataster verantwortlichen Stellen der Kantone mehr organisatorisch als technisch eine grosse Herausforderung. Die juristische und gleichzeitig technische Verifikation der bisherigen Pläne, wenn sie auch schon digital und modellbasiert vorliegen, sowie die Verknüpfung der ÖREB-Geodaten mit den ÖREB-Rechtsvorschriften sind bei den Einführungsarbeiten ressourcen- und zeitintensiv.

Organisation der Datenbereitstellung

Während nahezu alle Kantone eine zentrale ÖREB-Katasterdateninfrastruktur vorsehen, bestehen hingegen Unterschiede bei der Organisation der Datenbereitstellung. Wie im Kanton Neuenburg kann sie gänzlich zentral durch den Kanton erfolgen, wie im Kanton Zürich durch einige wenige zertifizierte, Kataster bearbeitende Organisationen oder aber wie im Kanton Basel-Land-

¹ KBO = Kataster bearbeitende Organisation

													
	SH	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	GE	JU
Etappe	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	1	1	1
Konzept genehmigt (1.6.2017)	●		●					●		●			
# Gemeinden bereits eingeführt (1.6.2017)	0/26 (0%)	0/20 (0%)	0/6 (0%)	0/77 (0%)	0/112 (0%)	0/213 (0%)	80/80 (100%)	0/130 (0%)	0/309 (0%)	1/126 (1%)	36/36 (100%)	45/45 (100%)	56/57 (98%)
Flächendeckung erreicht (Jahr)	2018	2019	2019	2019	2019	k. A.	2016	2019	2019	2019	2014	2015	2017
Datenerfassung	dezentral	k. A.	zentral	k. A.	dezentral	k. A.	dezentral	dezentral	k. A.	zentral	zentral	zentral	dezentral
Kataster verantwortliche Stelle	Kanton	k. A.	Kanton	Kanton	Kanton	Kanton	Kanton	Kanton	Kanton	Kanton	Kanton	Kanton	Kanton
Erweiterung um zusätzliche ÖREB (# zusätzliche Geobasisdaten)	8 (ab 2020)	k. A.	4	k. A.	0	k. A.	0	1	k. A.	0	0	0	0
Einbezug projektierter ÖREB	nein	k. A.	nein	k. A.	nein	k. A.	nein	nein	k. A.	nein	nein	nein	nein
Nutzung als amtliches Publikationsorgan	nein	k. A.	nein	k. A.	nein	k. A.	nein	nein	k. A.	nein	nein	geplant	nein

schaft dezentral durch die zuständigen Stellen für die ÖREB-Katasterdaten.

Katasterführung

Betreffend der Kataster verantwortlichen Stelle (Katasterführung) sehen die meisten Kantone eine Fachstelle in ihrer eigenen Verwaltung vor. Lediglich die kleineren Kantone benötigen ganz (wie in Ob- und Nidwalden mit der GIS-Daten AG und Uri mit der Lisag AG) oder teilweise (in Glarus mit einem externen Mandanten) Unterstützung von aussen. Eine Übertragung zum Bund wie bei der Aufsicht der amtlichen Vermessung ist bei der Kataster verantwortlichen Stelle des ÖREB-Katasters nicht vorgesehen.

Kantonale Erweiterungen

Eine Reihe von Kantonen hat den ÖREB-Kataster bereits über die vom Bund formulierten Minimalanforderungen erweitert oder eigenständig funktional ausgebaut (Details siehe Tabelle):

- Mehrere Kantone haben den ÖREB-Katasters um weitere ÖREB-Themen nach Bundes- oder Kantonsrecht ergänzt (ZH, LU, UR, SZ, OW, NW, BS, BL, SH, AI und TI).
- Mindestens drei Kantone werden über alle ÖREB-Themen sämtliche projektierte Status der ÖREB-Katasterdaten aufbereiten und können diese – z.B. zum Aufzeigen der rechtlichen Vorwirkung – zusätzlich im ÖREB-Kataster abbilden (ZH, UR, BS).

- Der gemeinsame parzellenbezogene Auszug über Grundbuch und ÖREB-Kataster wird in Ob- und Nidwalden realisiert werden.
- Der ÖREB-Kataster wird in mindestens zwei Kantonen als amtliches Publikationsorgan eingesetzt werden (UR und BS), weitere Kantone planen diesen Einsatz ebenfalls.
- Der ÖREB-Kataster wird dreidimensional geführt (Kanton Genf).

Der «Teufel» steckt im Detail

Die Einführungsarbeiten der Kantone werfen auch über die Pilotphase hinaus viele neue offene Fragen auf, welche die drei Supportgruppen, in welchen die Kantone zwecks Zusammenarbeit organisiert sind, reichlich beschäftigen. Nachfolgend eine Auswahl noch offener Themen:

- der Umgang mit hängigen Rekursen;
- der Umgang mit einem Vorbehalt einer regierungsrätlichen Genehmigung, die zwar im Beschluss steht, aber nicht oder nicht schnell genug in den Geodaten abgebildet werden kann;
- die Frage nach der Publizität und der Publikation durch den ÖREB-Kataster;
- Darstellung und Publikation von projektierten Rechtsstatus für die rechtliche Vorwirkung.

Es sind viele Fragen, die bereits in den Schwergewichtsprojekten geklärt wurden oder noch in weiteren solchen Projekten geklärt werden müssen. Dabei zeigt sich, dass längst nicht alle Fragen in der ersten Etappe beantwortet werden konnten. Das bedeutet, dass mittlerweile Kantone der ersten Etappe auf neue Erfahrungen der Kantone der zweiten Etappe aufbauen können oder müssen.

Die gegenseitige Aushilfe der in den Supportgruppen organisierten Kantone bringt auch Vorteile: Mehrere Kantone konnten gemeinsam ein benötigtes Rechtssystem beschaffen und sich so die Entwicklungskosten teilen. Andere Kantone teilen sich die ÖREB-Katasterinfrastruktur als Ganzes. Und wiederum andere planen, ein gemeinsames kantonales ÖREB-Katasterportal aufzubauen.

Auch innerhalb eines Kantons trägt das Einführungsprojekt ÖREB-Kataster bereits Früchte: Viele Geschäfts- und Datenprozesse, Geodaten, Rechtsvorschriften können gründlich überprüft werden, bestehende Mängel werden aufgedeckt und können beseitigt werden. Das Einführungsprojekt bringt insgesamt auch alle Beteiligten auf allen Stufen (national, kantonal, lokal) näher zusammen.

Ausblick

Noch ist nicht sicher, ob tatsächlich am 1. Januar 2020 alle Gemeinden der Schweiz über einen betriebsbereiten, eingeführten und abgenommenen ÖREB-Kataster verfügen werden. Doch die Aktivitäten in den meisten Kantonen zeigen in ermutigender Weise, dass das Ziel der Flächendeckung durchaus realistisch ist. Es bleibt dabei den Beteiligten von Bund und Kantonen zu wünschen, dass die Flächendeckung nicht durch Abstriche bei der Qualität und rechtlichen Aussagerelevanz des ÖREB-Katasters erkauft, sondern seriös erarbeitet wird.

Der ÖREB-Kataster wird im Jahre 2020 bunt daherkommen: Es wird nicht ein einziges Portal des ÖREB-Katasters geben, sondern ein ÖREB-Kataster mit denselben Mindestanforderungen des Bundes in bis zu 26 Gesichtern. Viele Bestandteile, wie z.B. der statische ÖREB-Katasterauszug, wird bei allen Ausprägungen einheitlich aussehen. Es bleibt zu wünschen, dass diese Gemeinsamkeiten der ÖREB-Kataster in der Wahrnehmung gegen aussen stärker wirken als die durch die kantonale Couleur bedingten Unterschiede, damit der ÖREB-Kataster schweizweit als neuer Kataster sichtbar wird und auf Akzeptanz stösst.

Für die Zeit ab 2020 bleibt für den ÖREB-Kataster zu wünschen, dass fundamentale Anliegen wie

- der Wechsel des Rechtsträgers vom (Papier-)Plan zu den digitalen Geodaten,
- die obligatorische Nutzung des ÖREB-Katasters in Geschäftsprozessen wie z.B. die Baubewilligung,
- die Entlastung der Grundbücher im Bereich der Anmerkungen und
- die Nutzung des ÖREB-Katasters als amtliches Publikationsorgan zügig angegangen werden.

Bastian Graeff

Dr. sc. techn. (ETH)

Geomatik + Vermessung Stadt Zürich

bastian.graeff@zuerich.ch