

Projekt «Entflechtung 27»

## Arbeitsgruppe 5

Kurzberichte zu den überprüften Themen

### Aufgabenbereich Geobasisdaten Verbundaufgaben amtliche Vermessung und ÖREB-Kataster

Ausgaben Bund	wird durch PL ausgefüllt
Ausgaben Kantone	wird durch PL ausgefüllt
Rechtsgrundlagen	Art. 75a BV (Vermessung) BG vom 5. Oktober 2007 über Geoinformation (GeolG, SR 510.62), Art. 16-18 (ÖREB-Kataster), 29-33 (Amtliche Vermessung) und 34 (Aufgabenteilung Bund/Kantone) V über die amtliche Vermessung (VAV, SR 211.432.2), Art. 40-42 V über den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREBKV, SR 510.622.4), Art. 20-23

## 1. Ist-Zustand

### 1.1. Regelungskompetenz

Der Bund erarbeitet die Vorgaben gemeinsam mit den Kantonen. Nach Anhörung der Kantone erlässt der Bund die Vorgaben.

## 1.2. Heutige Aufgabenerfüllung

Bei den Geobasisdaten existieren zwischen Bund und Kantonen aktuell zwei Verbundaufgaben:

Die **amtliche Vermessung (AV)** stellt die Verfügbarkeit der eigentümerverbindlichen Georeferenzdaten und der beschreibenden Informationen der Grundstücke sicher; sie beinhaltet insbesondere die Vermarkung und Vermessung der Grundstücks-, Gemeinde-, Bezirks- und Kantonsgrenzen und die Bereitstellung des Plans für das Grundbuch (Art. 29 Abs. 1 und 2 GeolG). Sie deckt das ganze Gebiet der Schweizerischen Eidgenossenschaft ab (Art. 30 GeolG). **Zusammen mit dem Grundbuch dokumentiert und sicher sie das Grundeigentum.** Der Bund ist für die strategische Ausrichtung, die Oberleitung sowie die Oberaufsicht der amtlichen Vermessung zuständig (Art. 34 Abs. 1 Bst. c und d GeolG). Dabei regelt der Bundesrat die Grundzüge der amtlichen Vermessung, legt die mittel- und langfristige Planung fest und erlässt Vorschriften über die Grundzüge des Genehmigungsverfahrens der kantonalen Stellen (Art. 29 Abs. 3, Art. 31 Abs. 1, Art. 32 Abs. 1 GeolG) sowie die Grundzüge des Beglaubigungsverfahrens (Art. 33 Abs. 3 GeolG). Die Kantone sind zuständig für die Durchführung der amtlichen Vermessung (Art. 34 Abs. 2 Bst. a GeolG). Dabei gewährt ihnen der Bund bei der Umsetzung ein gewisses Mass an Regelungskompetenz, da sich die bundesrechtlichen Vorgaben in mehreren Punkten auf Mindestvorgaben beschränken.

Im **ÖREB-Kataster** sind diejenigen öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB) erfasst, die nach den Vorschriften des Zivilgesetzbuches (ZGB) nicht im Grundbuch angemerkt werden (Art. 16 Abs. 1 GeolG). Der Bundesrat legt fest, welche Geobasisdaten des Bundesrechts Gegenstand des Katasters sind (Abs. 2). Er legt zudem die Mindestanforderungen an den Kataster fest, der elektronisch zugänglich ist (Abs. 4 und 5). Die Kantone sind zuständig für die Führung des Katasters (Art. 34 Abs. 2 Bst. b GeolG).

Die Verfassungsgrundlage der AV und des ÖREB-Katasters (Art. 75a BV) wurde im Rahmen der NFA-Reform eingeführt. An den Zuständigkeiten von Bund und Kantonen hat sich dadurch nichts geändert.

Der Bund hat keine Regelungskompetenz bezüglich der Tarifierung und dem Datenzugang. Seite 45, Bericht EFK 19449 vom 12.10.2021.

## 1.3. Finanzierung

Bund und Kantone finanzieren die **amtliche Vermessung** gemeinsam als Verbundaufgabe. Die AV-Verordnung bildet die Grundlage für die in Programmvereinbarungen festgelegten Globalbeiträge an die Kantone (Art. 38 Abs. 1 GeolG). Die Abgeltungen des

Bundes werden für jedes Vermessungsprojekt als Pauschalen verbindlich vereinbart (Anhang VAV). Sie sind abhängig von den je nach Projektart festgelegten Prozentwerten und bewegen sich zwischen 15 und 45 Prozent bzw. 60 Prozent der Kosten bei periodischen Nachführungen und besonderen Anpassungen von aussergewöhnlich hohem nationalem Interesse. Die Kosten für die Oberleitung und Oberaufsicht werden durch den Bund alleine getragen (Art. 37 GeolG). Die Kantone tragen die Kosten, die weder durch Globalbeiträge des Bundes noch durch Gebühren gedeckt sind. Sie können bestimmen, wer sich an diesen restlichen Kosten zu beteiligen hat (Art. 38 Abs. 3 GeolG). In dieser Verbundaufgabe werden die Datenerhebung und die Nachführung vom Bund abgegolten.

Auch Aufbau, Weiterentwicklung und Betrieb des **Katasters der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen** mit entsprechenden Schwergewichtsprojekten finanzieren Bund und Kantone gemeinsam. Dabei gewährt der Bund den Kantonen Globalbeiträge auf der Grundlage von mehrjährigen Programmvereinbarungen (Art. 39 Abs. 1 GeolG), die durchschnittlich die Hälfte der Kosten des Katasters decken.

Der Verpflichtungskredit 2024—2027 der Bundesabgeltungen beträgt 58.9 Mio. CHF, aufgeteilt in 42.4 Mio. CHF für die AV und 16.5 Mio. CHF für den ÖREB-Kataster. Der Aufwand der Kantone für diese Periode wird für die AV mit 128 Mio. CHF und für den ÖREB-Kataster mit 33 Mio. CHF geschätzt.

## 1.4. Probleme / Herausforderungen

Schweizweit homogene Geodaten und Produkte zu erzeugen und bereitzustellen, sind sowohl in der AV wie auch beim ÖREB-Kataster eine grosse Herausforderung. Auf Grund unterschiedlicher kantonaler Zuständigkeiten und Finanzierungszusagen, ist kein einheitlicher Arbeitsfortschritt möglich. Erst wenn der letzte Kanton seine Aufgaben erfüllt hat, stehen die Geodaten und Produkte schweizweit zur Verfügung. Dies wird nach aktueller Einschätzung noch mehrere Jahre andauern.

Hierzu einige Zitate aus bestehenden Berichten: Zeitliche Meilensteine bei der Flächendeckung AV wurden nicht erreicht. Seite 32 Tabelle 1, Bericht EFK 19449 vom 12.10.2021.

Seite 33, **Beurteilung**: Die untersuchten Fälle zeigen, dass Zugeständnisse an einzelne Kantone die Akzeptanz einer Lösung im betroffenen Kanton steigern können. Damit entstehen aber auch Anreize für die Kantone, sich lange gegen eine Lösung zu wehren und für ihre eigenen anstelle der nationalen Interessen zu weibeln. Es ist also wichtig, dass die Kantone insgesamt vergleichbar behandelt werden. Da jedoch keine bundesweite Übersicht über Zugeständnisse an die Kantone besteht, ist es kaum möglich fest-

zustellen, ob insgesamt eine gerechte Behandlung aller Kantone erfolgt. Wenn eine Bundesstelle einzelnen Kantonen speziell entgegenkommt, um eine monierte Benachteiligung des Kantons – in einem anderen Bereich oder generell – auszugleichen, besteht somit auch das Risiko einer tatsächlichen Bevorteilung.

Konzept «Geo-X» (Bundesauftrag **Georegister**) vom 30.08.2024 Kap. 5.4.3 **Durchsetzungsmittel der Oberaufsicht**

### **Weisungsbefugnis**

*Der Bereich «Geodäsie und Eidgenössische Vermessungsdirektion» [der Swisstopo] ist im Rahmen der Verbundaufgaben AV und ÖREB-Kataster (aber nicht generell für Geobasisdaten oder Georeferenzdaten) weisungsbefugt gegenüber Bundesstellen und Kantonen.*

*Damit die Oberaufsicht über Geo-X ihre Aufgaben im Austausch mit Fachstellen des Bundes wahrnehmen kann, ist sie mit Weisungsbefugnis gegenüber diesen Stellen auszustatten.*

### **Ersatzvornahmen**

*Der Bund kann gemäss GeolG, Art. 34, Abs. 3 sogenannte Ersatzvornahmen anordnen, sofern ein Kanton «seine Aufgaben» nicht zeitgerecht oder qualitativ ungenügend erfüllt. Gemäss GeolG, Art. 34, Abs. 2 sind die Kantone für die Durchführung der AV und für die Führung des ÖREB-Katasters zuständig. Der Bund ist unter anderem zuständig für «die Koordination und Harmonisierung im Bereich der Geobasisdaten des Bundesrechts und der Geodienste von nationalem Interesse». Die Ersatzvornahme dürfte heute nur für die in GeolG, Art. 34, Absatz 2 genannten Aufgaben der Kantone möglich sein.*

*Im Kontext der kantonal und kommunal nachgeführten Geobasisdaten (und Georeferenzdaten) des Bundesrechts (Klassen II und III in Abbildung 5 auf Seite 25) sollte das Mittel der Ersatzvornahme als ultima ratio bei Termin- und/oder Qualitätsproblemen vorgesehen werden.*

Stellungnahme Vermessung: In der bisherigen Praxis werden Ersatzvornahmen nur bei Nichterfüllung von Leistungen angeordnet. Sobald Teilleistungen erfolgen oder wenn die Qualität nicht erfüllt ist, dann kann nicht mehr eine Ersatzvornahme vorgenommen werden. Dies steht im Widerspruch zu Art. 34 Abs. 3 GeolG. Swisstopo ist bisher kein Fall einer vorgenommenen Ersatzvornahme bekannt. Es wäre ein besseres Instrument nötig, das ohne grossen politischen Aufwand angewendet werden kann. Der Gang in den Bundesrat ist nicht praktikabel.

Die Grenzen der Harmonisierung zeigen sich beim ÖREB-Kataster insbesondere bei der Nutzungsplanung. Das minimale Geodatenmodell des Bundes lässt die gesamtschweizerische Aggregation der kantonalen und kommunalen Nutzungsplanung zu. Hingegen wird die Darstellung der Nutzungsplanung durch die Kantone und Gemeinden

festgelegt. Der Bund hat bisher keine Rechtsgrundlage dies gesamtschweizerisch einheitlich zu verlangen.

## 2. Mögliche Varianten

Zur Entflechtung der Verbundaufgaben im Katasterwesen (AV und ÖREB-Kataster) wurden die nachfolgenden Varianten geprüft:

Bei einer **Variante dezentral** würde der Bund nur das Datenmodell vorgeben. Die Kantone wären ohne finanzielle Beteiligung des Bundes für die Erfassung und Nachführung zuständig. Diese Variante wurde aus folgenden Gründen verworfen:

- Verschiedene Interessen der Kantone und unterschiedliche Finanzkraft führen zwangsläufig zu unterschiedlichen Nachführungszyklen, unterschiedlichen Qualitätsansprüchen und wohl auch unterschiedlichen Interpretationen oder Erweiterungen des Datenmodells. Damit wäre die Datenqualität sehr heterogen und somit für bundesweite oder kantonsübergreifende Anwendungen kaum mehr verwendbar. Damit würden der heute erreichte monetäre und gesellschaftliche Wert der AV und des ÖREB-Katasters innert weniger Jahre stark gemindert.
- Digitale Prozesse und der Austausch mit anderen Datensätzen würden stark erschwert. Die amtliche Vermessung als Basis verschiedenster Geoinformationssysteme könnte nicht mehr so einfach verwendet werden.
- Der Bund hätte kein Interesse mehr, gewisse Datensätze aus anderen Aufgaben gesamthaft zu erheben und den Kantonen zur Verfügung zu stellen (Beispiel: Höhenmodell). Damit würde die Aufgabe gesamthaft nicht nur schlechter, sondern auch teurer.
- Die Koordination zwischen den Kantonen wäre schlechter als heute, da diese kein Interesse an einem Austausch mehr hätten.
- Der Bund hätte keinen direkten Einfluss mehr auf die Qualität oder die Koordination der Daten, wodurch er in diesen wichtigen Aspekten auch keine Wirkung mehr entfalten könnte (Siehe hierzu die Feststellungen der EFK in ihrer Analyse der Funktionsweise der Oberaufsicht über das Grundbuchwesen (EFK-21529, Kap. 3.2 Die Oberaufsicht, ein «zahnloser Tiger»): *Die Art der Aufgabengestaltung im Grundbuchwesen (grösstenteils kantonale Kompetenzen, keine Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen, keine Zahlung von Bundesgeldern an Kantone) schränken den Gestaltungsspielraum und die Wirkungskraft des EGBA ein.*).

Bei einer **Variante zentral** würde der Bund sämtliche Aufgaben selbst erledigen. Auch diese Variante wurde verworfen:

- Wohl hätten die Kantone die Informationen der AV und des ÖREB-Katasters ohne eigenes Zutun kostenlos zur Verfügung. Die Kosten würden aber dafür beim Bund in wohl ähnlicher Höhe anfallen.
- Die Kantone müssten bei höheren oder anderen Anforderungen einfache Ergänzungen im eigenen Interesse als komplette Datensätze mit teilweise redundanten Informationen zusätzlich aufbauen und betreiben.
- Der Bund müsste entweder die heutigen Ansprüche bezüglich Qualität und Aktualität drastisch reduzieren oder dezentrale Nachführungsstellen aufbauen um die wichtige lokale Komponente abzudecken. Trotzdem wären diese Stellen schlechter vernetzt als es die kommunalen und kantonalen Stellen heute zu leisten vermögen.
- Die in den Kantonsverwaltungen internen Detailabsprachen bezüglich zu integrierenden oder zu koordinierenden Datensätzen in der AV und im ÖREB-Kataster wären für den Bund wesentlich schwieriger zu bewerkstelligen.
- Die Entstehung der betroffenen Geodaten findet auf allen föderalen Stufen (Bund, Kantone, Gemeinden) statt. Somit wäre eine Zentralisierung nicht adäquat zur Datenentstehung. Sie entspräche auch nicht dem föderalen Staatsverständnis der Schweiz.

**Sowohl die amtliche Vermessung als auch der ÖREB-Kataster müssen also Verbundaufgaben bleiben.**

Weiter wurden eine Variante **Teilentflechtung** und eine Variante **punktueller Anpassungen** geprüft. Deren Vor- und Nachteile sowie eine entsprechende Empfehlung sind unten aufgeführt.

## 2.1. Variante 1 – Teilentflechtung

### 2.1.1. Stossrichtung

Im Bereich AV werden Redundanzen abgebaut, indem für Daten, welche in verschiedenen Datensätzen erfasst und gehalten werden geprüft wird, wo die geforderten Ansprüche am besten erfüllt werden können. Diese Stelle ist alsdann für diese Teildaten verantwortlich und stellt sie – sofern nötig – den anderen Stellen zur Integration zur Verfügung. So können Teildatensätze der AV entweder weiterhin geführt und anderen Stellen zur Verfügung gestellt oder nicht mehr selbst geführt und von anderen Stellen über-

nommen werden. Dies führt für alle Beteiligten auf der negativen Seite zu einem koordinativen Mehraufwand. Auf der positiven Seite stehen die höhere Qualität aufgrund der Erfüllung aller Qualitätsansprüche, die Klarheit der Zuständigkeiten und der reduzierte Erfassungsaufwand aufgrund des nur an einer Stelle anfallenden Nachführungsaufwandes. Optimierungspotenzial besteht insbesondere in den Teildatensätzen Bodenbedeckung und Einzelobjekte.

Im Bereich ÖREB-Kataster ist das Potenzial für die Reduktion von Redundanzen gering, da der ÖREB-Kataster nur ein Informationssystem ist, aber keine eigenen Daten bewirtschaftet. Dies erfolgt in den Fachsystemen. Das grösste Potenzial liegt im Bereich Infrastruktur, wo die Kantone für gleiche Tätigkeiten noch stärker als heute Synergien nutzen können. Durch den Einsatz gemeinsam entwickelter Komponenten ist dieses Potential aber auch schon ziemlich stark ausgeschöpft.

### 2.1.2.Rechtsetzungsbedarf

Für die Anpassungen sind primär Änderungen auf Verordnungs- oder Weisungsstufe notwendig. Um die Entflechtungsarbeiten auch bundesamtübergreifend durchsetzen zu können, müsste das Geoinformationsgesetz im Sinne der Erwägungen des in Arbeit befindlichen Bundesratsauftrags «Georegister» angepasst werden.

### 2.1.3.Finanzielle Auswirkungen

Eine Zusatzbelastung entsteht – zumindest in der Übergangsphase – im administrativen und koordinativen Bereich aller beteiligten Stellen. Stellen, welche künftig Teildatensätze mit erhöhten Anforderungen pflegen müssen, werden zusätzlich mit einem betrieblichen Mehraufwand konfrontiert. Stellen, welche die Daten künftig nur noch übernehmen, werden deutlich entlastet. Insgesamt ist eine Verlagerung von der Datenerfassung zur Datenkoordination mit deutlich besserer Qualität und Aussagekraft zu erwarten. Zudem können wichtige Projekte wie die Fertigstellung der Flächendeckung der amtlichen Vermessung und die Weiterentwicklung der AV effizienter vorangetrieben werden.

#### 2.1.4. Bewertung

**Diese Variante fördert die Subsidiarität**, da alle involvierten Stellen voneinander abhängig sind und zusammen ein gutes Produkt besser machen. Sie sorgt für effektivere Abläufe beim Bund und bei den Kantonen und schafft damit Raum für Weiterentwicklungen. Im Endzustand sind die Daten, deren Verfügbarkeit und deren Aktualität transparenter und besser als heute.

**Für leicht höhere Kosten ist somit eine deutlich bessere Qualität zu erwarten.**

## 2.2. Variante 2 – Punktuelle Anpassungen

### 2.2.1. Stossrichtung

Sowohl die AV als auch der ÖREB-Kataster werden punktuell so weiterentwickelt, dass der generierte Mehraufwand deutlich höheren Nutzen generiert. Konkret sollen bei der AV:

- das Datenmodell weiterentwickelt werden (DMAV Version 1.1),
- eine neue Abstufung der Qualitätsanforderungen etabliert werden (*Level of Information Need*),
- durch abgestufte Finanzierungen im Rahmen der Verbundaufgabe eine Priorisierung der anstehenden Projekte vorgenommen werden (1. Flächendeckung; 2. Weiterentwicklung; 3. Detailpflege in der Qualität).

beim ÖREB-Kataster geht es darum,

- durch das Etablieren von zusätzlichen Themen den Informationsgehalt zu vertiefen (behördenverbindliche ÖREB),
- durch die schweizweite Verpflichtung von bewährten Prozessen den Kataster zu harmonisieren (geplante Änderungen),
- durch punktuelle Anpassungen der Zuständigkeiten im technischen Bereich die Kantons Haushalte zu entlasten (Zentralisierung der Prozesse, die überall laufen).

### 2.2.2. Rechtsetzungsbedarf

Für diese Anpassungen sind nur beim ÖREB-Kataster punktuelle Änderungen auf Gesetzesstufe notwendig.



### 2.2.3. Finanzielle Auswirkungen

Die beschriebenen Massnahmen können sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen im Rahmen des heutigen Budgets realisiert werden.

### 2.2.4. Bewertung

Die Massnahmen führen primär zu einer Verbesserung der Produktqualität. Insbesondere die abgestufte Finanzierung ermöglicht es dem Bund, seine Projekte zu priorisieren, ohne die Kantone zusätzlich zu belasten. Diese können – je nach Interessenlage – ihre Aufgaben im bisherigen Budget weiterhin erfüllen und dort Schwerpunkte setzen, wo sie sich in der Detailpflege der Qualität den grössten Nutzen versprechen.

## 3. Würdigung und Empfehlungen

Die Untergruppe Geobasisdaten der Arbeitsgruppe 5 des Projekts Entflechtung 27 empfiehlt die **Umsetzung der Variante 1 Teilentflechtung**. Diese Variante klärt die jeweiligen Zuständigkeiten und Aufgaben der verschiedenen Partner erheblich und stärkt damit die Subsidiaritätsprinzipien. Die Stärken jedes Einzelnen werden besser genutzt, was die Effizienz des Gesamtsystems erhöht. Die derzeitigen Redundanzen werden weitgehend beseitigt und die Prozesse optimiert und gestrafft. Die Qualität der Daten, Produkte und Dienstleistungen für die Bevölkerung wird ebenfalls deutlich verbessert.