

Die Verordnungen als Teil einer Gesamtkodifikation



Daniel Kettiger,
Rechtsanwalt, Mag. rer. publ.

Einleitung

Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über Geoinformation (Geoinformationsgesetz, GeoIG) und der zugehörigen Verordnungen erhält die Schweiz ein weitgehend neues Geoinformationsrecht. Diese Rechtsordnung stellt eine Gesamtkodifikation dar, welche aus einer Reihe von aufeinander abgestimmten Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen besteht. Der Beitrag soll einen Überblick über die Rechtserlasse geben und deren Zusammenhang aufzeigen.

Hierarchie der Rechtserlasse

Das schweizerische Bundesrecht kennt eine Hierarchie der Rechtserlasse (vgl. Abbildung 1). Die Bundesverfassung (BV) weist dem Bund Aufgaben und Rechtsetzungskompetenzen zu, regelt die Grundzüge der Staatsorganisation und sichert grundlegende Individualrechte, die so genannten Grundrechte, zu. Alle grundlegenden und wichtigen Rechtsnormen des Bundesrechts gehören in ein Bundesgesetz (vgl. Art. 164 Abs. 1 BV). Dazu gehören insbesondere Regelungen, die in Grundrechte eingreifen und Regelungen über die Aufgaben der Kantone. Gestützt auf so genannte Delegationsnormen im Gesetz werden die Ausführungsvorschriften in Verordnungen erlassen. Grundsätzlich erlässt der Bundesrat Verordnungen. Er kann aber seine Rechtsetzungskompetenz an ein Departement, wenn ihn das Gesetz dazu ermächtigt, auch an ein Amt übertragen.

Bundesverfassung:	Art. 60, 63, 64, 75a und 122 BV
Bundesgesetze:	GeoIG, ZGB
Verordnungen BR:	GeoIV, GeoNV, LVV, VAV, GeomV, LGeoIV
Verordnungen Dept.:	TVAV, LVV-VBS, EGKV
Verordnungen Amt:	GeoIV-swisstopo

Abb. 1: Hierarchie der Rechtserlasse

Die Regelungskompetenz des Bundes für die amtliche Vermessung beispielsweise ergibt sich aus dem neuen Artikel 75a BV sowie aus Artikel 122 BV. Die gesetzlichen Grundlagen der amtlichen Vermessung finden sich heute – eher rudimentär – im Zivilgesetzbuch (ZGB), neu – ausführlich – im GeoIG. Die Ausführungsvorschriften finden sich in der Verordnung über die amtliche Vermessung (VAV), die detaillierten, eher technischen Ausführungsvorschriften in einer Departementsverordnung, der Technischen Verordnung über die amtliche Vermessung (TVAV).

Höherrangige Rechtserlasse gehen tieferen vor; eine Verordnung darf somit nicht gegen Gesetzesrecht verstossen. Bei gleichrangigem Recht gehen grundsätzlich besondere Vorschriften dem allgemeinen Recht vor, sofern das allgemeine Recht nicht ausdrücklich vorbehalten wird.

Neue Verfassungsgrundlage in Artikel 75a BV

Unter dem Titel «Vermessung» wurde in Artikel 75a BV eine neue Verfassungsgrundlage für raumbezogene Daten geschaffen. Artikel 75a BV weist dem Bund für verschiedene Bereiche unterschiedliche Regelungszuständigkeiten zu:

- Landesvermessung (Abs. 1): Die Landesvermessung ist Sache des Bundes. Der Bund ist nicht nur umfassend zur Gesetzgebung befugt, er ist auch für den Vollzug zuständig.
- Amtliche Vermessung (Abs. 2): Der Bund ist befugt, Vorschriften über die amtliche Vermessung zu erlassen. Soweit er dies nicht tut, dürfen die Kantone ergänzende Regelungen erlassen; dies vor allem hinsichtlich der Organisation der amtlichen Vermessung.
- Harmonisierung der Geoinformation (Abs. 3): Der Bund ist zuständig zum Erlass von Rechtsvorschriften über die Harmonisierung der amtlichen Geoinformation. Gemeint ist hier vor allem die technische und qualitative Harmonisierung von Geodaten, um den Austausch zu fördern. Wo die Kantone zum Erheben, Nachführen und Verwalten von Geobasisdaten zuständig sind, kann der Bund aber hinsichtlich der kantonalen Organisation und der Gebühren keine Harmonisierung vornehmen.

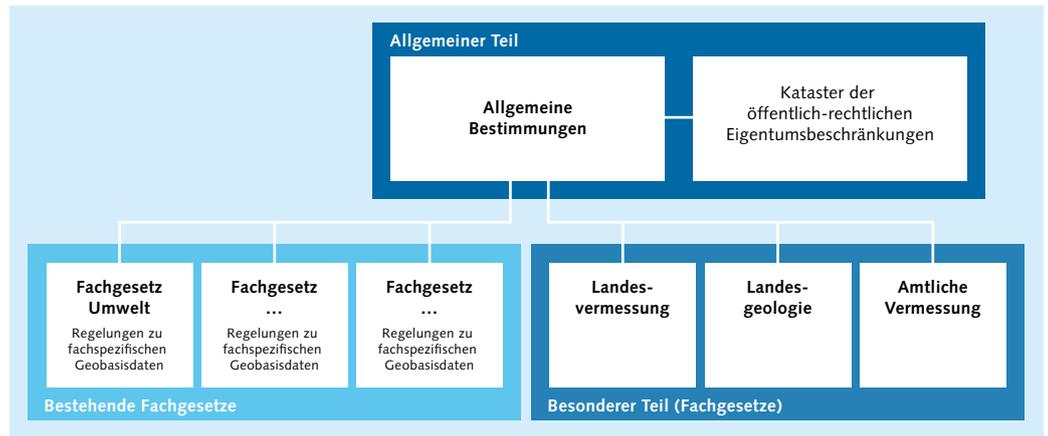
Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben müssen im GeoIG und in den Verordnungen beachtet werden und schränken den Gesetz- und Verordnungsgeber entsprechend ein.

Geoinformationsgesetz: Vier Gesetze in einem

Das GeoIG muss zwei ganz unterschiedliche Funktionen erfüllen (vgl. Abbildung 2): Einerseits soll es den allgemeinen Teil des Bundesrechts über Geodaten darstellen. Das bedeutet: soweit nicht andere Bundesgesetze abweichende Bestimmungen enthalten, gilt dieser allgemeine Teil des Geoinformationsgesetzes für die ganze Bundesgesetzgebung. Alle Geobasisdaten, die in der Bundesgesetzgebung geregelt sind, sollen grundsätzlich diesen allgemeinen Regelungen folgen. Andererseits soll das GeoIG Spezialgesetz bzw. Fachgesetz für die Landesvermessung, für die Landesgeologie und für die amtliche Vermessung sein, also für jene Bereiche der Geomatik, die sich mit den Vermessungsgrundlagen unseres Landes befassen und nicht Teilaspekt einer anderen Fachgesetzgebung (z.B. Umweltschutz) darstellen. Die Beschränkung auf diese drei Bereiche erfolgt einerseits aus der Sicht der Bundesverwaltung, weil es sich um Kernkompetenzen des Bundesamtes für Landestopografie handelt, welches für die «Pflege» des Geoinformationsgesetzes

Diese Rechtsordnung stellt eine Gesamtkodifikation dar, welche aus einer Reihe von aufeinander abgestimmten Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen besteht.

Abb. 2: Konzeption des Gesetzes



Fachbereich	Verordnung des Bundesrates	Technische Verordnung
Allgemeines Geoinformationsrecht	Verordnung über Geoinformation (Geoinformationsverordnung, GeoIV)	Verordnung des Bundesamtes für Landestopografie über Geoinformation (GeoIV-swisstopo)
	Verordnung über die geografischen Namen (GeoNV)	
	Verordnung über den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREBKV) [Inkraftsetzung frühestens 1.7.2009]	
Landesvermessung	Verordnung über die Landesvermessung (Landesvermessungsverordnung, LVV)	Verordnung des VBS über die Landesvermessung (LV-VBS)
		Verordnung des VBS über die Gebühren des Bundesamtes für Landestopografie (GebV-swisstopo) [Inkraftsetzung frühestens 1.1.2009]
Landesgeologie	Verordnung über die Landesgeologie (LGeoIV)	Verordnung des VBS über die Eidgenössische Geologische Fachkommission (EGKV)
Amtliche Vermessung	Verordnung über die amtliche Vermessung (VAV)	Technische Verordnung des VBS über die amtliche Vermessung (TVAV)
	Verordnung über die Ingenieur-Geometerinnen und -Geometer (Geometerverordnung, GeomV)	

Abb. 3: Verordnungen zum GeoIG

Die Verankerung der Landesgeologie im GeoIG mag auf den ersten Blick erstaunen.

zuständig sein wird, und andererseits aus fachlicher Sicht, weil Kernthema hier die Geobasisdaten als solche sind.

Alle anderen durch den Bund zu regelnden Anwendungsbereiche von Geobasisdaten (z.B. Lärmkataster) werden weiterhin in der jeweiligen Fachgesetzgebung geregelt (z.B. Umweltschutzgesetz, bzw. Lärmschutzverordnung).

Die Verankerung der Landesgeologie im GeoIG mag auf den ersten Blick erstaunen. Der überwiegende Teil der von der Landesgeologie erhobenen und bewirtschafteten Daten haben aber einen Raumbezug und stellen somit Geobasisdaten dar. Der wachsende Nutzungsdruck auf den geologischen Untergrund sowie die gegenwärtigen Entwicklungen der Technologie und der Geomatik lassen zudem erwarten, dass sich künftig die Vermessung vermehrt auch mit dem räumlichen Bereich befassen wird, der unter der Erdoberfläche liegt.

Das Verordnungswerk

Das Verordnungswerk folgt in der Systematik dem Gesetz (vgl. Abbildung 3). Wie schon im Geoinformationsgesetz wird auch auf Verordnungsstufe neu ein allgemeines Geoinformationsrecht des Bundes geschaffen. Diese Vorschriften sollen grundsätzlich für alle Geobasisdaten des Bundes gelten, sofern nicht die Fachgesetzgebung

im Gesetz oder in gleichrangigen Verordnungen ausdrücklich abweichende Regelungen vorsieht. Während die wichtigeren Vorschriften in einer Verordnung des Bundesrates festgelegt werden, soll die Regelung der technischen Fragen durch eine Verordnung des Bundesamtes erfolgen. Ein wesentlicher Regelungspunkt wird der Katalog der Geobasisdaten sein (vgl. dazu den Beitrag von Urs Gerber, S. 7). Zum allgemeinen Geoinformationsrecht gehören auch überarbeitete Regelungen zu den geografischen Namen (vgl. dazu den Beitrag von Marc Nicodet, S. 10).

Zu jedem fachgesetzlichen Teil des GeoIG bestehen die entsprechenden Ausführungsverordnungen. Während für die Landesvermessung (vgl. den Beitrag von Martin Roggli, S. 14) und die Landesgeologie (vgl. den Beitrag von Christoph Beer, S. 16) neue Verordnungen geschaffen werden, wird das Ordnungsrecht der amtlichen Vermessung (VAV, TVAV) nur einer Teilrevision unterzogen (vgl. den Beitrag von Markus Sinniger, S. 18). Vollständig neu geregelt wird allerdings das Berufsrecht der Ingenieur-Geometerin bzw. des Ingenieur-Geometers. Es handelt sich aber nicht etwa um Bildungsrecht im engeren Sinn, sondern um polizeirechtliche Regelungen der Berufsausübung, die der Qualität der Grundbuchvermessung und damit der Rechtssicherheit und dem Konsumentenschutz dienen.

Rechtsgrundlage: Die Rechtsgrundlage wird möglichst genau mit der Nummer der Systematischen Rechtssammlung (SR) des Gesetzes und/oder der Bundesratsverordnung sowie (soweit möglich) mit den Erlassartikeln bezeichnet (hier NHG und NHV). Ändern diese, muss der GBDK angepasst werden.
[> Hinweisend](#)

Zuständige Stelle: Diese Spalte bezeichnet die nach Artikel 8 Absatz 1 GeoIG für die Erhebung, Nachführung und Verwaltung zuständige Stelle. In eckigen Klammern [] wird die Fachstelle des Bundes bezeichnet, wenn diese nicht gleichzeitig zuständige Stelle nach Artikel 8 Absatz 1 GeoIG ist. Die Fachstelle des Bundes macht Vorgaben für das Datenmodell (Art. 9 GeoIV) und das Darstellungsmodell (Art. 11 GeoIV).
[> Originär rechtsetzend](#)

Georeferenzdaten: Georeferenzdaten sind Geobasisdaten, die für weitere Geodaten als geometrische Grundlage dienen (Art. 3 Abs. 1 Bst. f GeoIG). Diese werden hier entsprechend gekennzeichnet.
[> Hinweisend](#)

Bezeichnung: Diese Spalte bezeichnet jeden Geobasisdatensatz möglichst gleich wie die Fachgesetzgebung bzw. in enger Anlehnung an diese. Massgeblich für den Bestand an Geobasisdaten ist alleine die Fachgesetzgebung.
[> Hinweisend](#)

ÖREB-Kataster: Diese Spalte bleibt bis zum Inkrafttreten der Verordnung über den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREBKV) leer. Dannzumal werden Geobasisdaten, die Gegenstand des Katasters sind, ein Kreuz aufweisen.
[> Originär rechtsetzend](#)

Bezeichnung	Rechtsgrundlage	Zuständige Stelle (SR 510.62 Art. 8 Abs. 1) [Fachstelle des Bundes]	Georeferenzdaten	ÖREB-Kataster	Zugangsberechtigungsstufe	Download-Dienst	Identifikator
Bundesinventar der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung	SR 451 Art. 23b SR 451.35 Art. 1ff.	BAFU			A	X	24
Plan für das Grundbuch (Amtliche Vermessung)	SR 510.62 Art. 29ff. SR 211.432.2 Art. 5	Kantone [V+D]	X		A	X	51

Zugangsberechtigungsstufe: Für alle Geobasisdaten des Bundesrechts wird in dieser Spalte die Zugangsberechtigungsstufe festgelegt, die regelt, ob und unter welchen Umständen Zugang zu den Daten gewährt wird (Art. 21 ff. GeoIV):
 A = öffentlich zugänglich
 B = beschränkt zugänglich
 C = nicht öffentlich zugänglich
[> Originär rechtsetzend](#)

Download-Dienst: Geobasisdaten, die in dieser Spalte ein Kreuz aufweisen, müssen als Download-Dienst (Art. 2 Bst. k GeoIV) angeboten werden, das heisst als Internetdienst, der das Herunterladen von Kopien vollständiger Geodatensätze oder von Teilen davon und, wenn durchführbar, den direkten Zugriff darauf ermöglicht.
[> Originär rechtsetzend](#)

Identifikator: Allen Geobasisdaten wird fortlaufend ein eindeutiger numerischer Identifikator zugeordnet. Wird durch Verordnungsänderung ein Geobasisdatum aus dem Anhang entfernt, darf der Identifikator nicht wieder verwendet werden. Neue Geobasisdaten des Bundesrechts erhalten einen neuen Identifikator.
[> Hinweisend](#)

Fehlende Bausteine

Gebührenrecht des Bundes

Die Erarbeitung eines neuen Gebührenrechts für die Landesvermessung und die Landesgeologie nimmt mehr Zeit in Anspruch als ursprünglich geplant. Um die Inkraftsetzung des neuen Geoinformationsrecht nicht zu verzögern, wurde beschlossen, das geltende Gebührenrecht befristet weiter gelten zu lassen und die neue Gebührenordnung des Bundes auf einen späteren Zeitpunkt in Kraft zu setzen. Die GeoIV enthält allerdings bereits die grundlegenden Tarifierungsgrundsätze. Diese sollen auch für die Gebührenerhebung für die Nutzung von Geodaten des Bundes in anderen Fachbereichen massgeblich sein, sofern nicht ganz auf Gebühren verzichtet wird.

Wo die Kantone zum Erheben, Nachführen und Verwalten von Geobasisdaten zuständig sind, müssen diese die Gebühren in ihrer Gesetzgebung regeln. Artikel 15 Absatz 2 GeoIG verpflichtet Bund und Kantone, ihre Tarifierungsgrundsätze mittelfristig zu harmonisieren.

Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen

Ebenfalls noch in Erarbeitung begriffen ist die Verordnung über den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (vgl. den Beitrag von Jean-Paul Miserez, S. 12). Die Ausführungsvorschriften zu Artikel 16 ff. GeoIG gehören zum allgemeinen Geoinformationsrecht, da sich in den verschiedensten Fachgesetzgebungen Geobasisdaten finden, die öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen abbilden. Es ist vorgesehen, alle notwendigen Regelungen in einer Verordnung des Bundesrates zu erlassen. Soweit möglich und sinnvoll sollen die Vorschriften der GeoIV auch auf den Kataster Anwendung finden.

Lesehilfe zum Geobasisdatenkatalog

Gemäss Artikel 5 Absatz 1 des Geoinformationsgesetzes (GeoIG) legt der Bundesrat die Geobasisdaten des Bundesrechts in einem Katalog fest. Dieser Geobasisdatenkatalog (GBDK) bildet den Anhang 1 der Geoinformationsverordnung (GeoIV). Er enthält alle Geodaten, die sich erkennbar auf einen Rechtserlass des Bundes abstützen.