



Direktion des Innern  
Herr Robert Brunner  
Neugasse 2  
6300 Zug

Per E-Mail: [info.di@zg.ch](mailto:info.di@zg.ch)

Zug, 6. Juni 2018

## **Vernehmlassung zur Teilrevision des Gesetzes über Geoinformation im Kanton Zug (GeolG)**

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Ihre Einladung vom 7. März 2018 lassen wir Ihnen hiermit unsere Vernehmlassungsantwort zukommen.

### **1. Grundsätzliches**

Das GeolG war am 29. März 2012 vom Kantonsrat verabschiedet und vom Regierungsrat auf den 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt worden. Bereits fünf Jahre später soll das Gesetz geändert werden. Dazu muss es überzeugende Gründe geben.

Im Zentrum der Revision stehe dabei die Einführung des Katasters der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster) sowie das Beheben von Unklarheiten (Bericht und Antrag S. 1 unten). Bis im Jahre 2020 ist ein ÖREB-Kataster nach den Vorgaben des Bundesrechts einzuführen. Dazu muss – so der Bericht – eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Diese Aussage überrascht, finden sich doch im 5. Abschnitt des kantonalen GeolG bereits ausführliche Regelungen zu den öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (§ 18 bis 22), die sich ausschliesslich mit Fragen beschäftigen, die in einem formellen Gesetz zu regeln sind. Die im Bericht erwähnten Verbesserungen dienen in erster Linie der Begriffsvereinheitlichung, die mehrheitlich auf Verordnungsstufe erfolgen können. Sie begründen auf jeden Fall keinen Bedarf nach einer Gesetzesrevision.

Der Kanton Zug nimmt die Erarbeitung des Katasters der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen erst in der zweiten Etappe des Bundesprojekts auf. Er hat noch keine Erkenntnisse mit der Anwendung des bestehenden Rechts; zumindest erwähnt der Bericht keine entsprechenden Gründe. Ein Revisionsbedarf wird auch nicht mit den Ergebnissen und Erfahrungen anderer Kantone, namentlich bei den Pilotprojekten, begründet. Im Bericht finden sich jedenfalls keine genaueren Angaben. Zudem ist dem Bericht nicht zu entnehmen, dass die Verwaltung bei den Vorbereitungsarbeiten zur Erstellung des Katasters wegen der Gesetzeslage



auf unüberwindliche Gesetze gestossen wäre, die eine Revision unabdingbar machen würden. Der Regierungsrat bemüht somit den Gesetzgeber ohne, dass der Bedarf geklärt ist.

Als zweiten Grund der Revision werden bestehende Unklarheiten erwähnt. Ein Blick auf die neuen Begriffsbeschreibungen zeigt, dass auch aus dieser Sicht kein Revisionsbedarf besteht. Die im Gesetz vorgesehenen Begriffe sind im Rahmen einer systematischen Gesetzesauslegung ohne Probleme zielgerichtet anwendbar (z.B. «Erheben» statt «Erfassen»; GIS Zug als mögliche Marke soll abgelöst werden durch GIS Kanton Zug). Verfehlt ist selbstverständlich der Hinweis im Bericht, dass das Gesetz zu revidieren sei, um eine Diskrepanz mit der Verordnung zu verhindern (Bericht S. 3). Es ist ja nicht der Gesetzgeber, der seine Rechtserlasse den Verordnungen anzupassen hat.

Im parlamentarischen Verfahren zum Erlass des Geoinformationsgesetzes waren verschiedene grundsätzliche Entscheide gefällt worden, die von den Vorschlägen des Regierungsrats abwichen. Sie sollen mit der vorliegenden Revision teilweise wieder rückgängig gemacht und nach den Ideen des Regierungsrates überarbeitet werden (z.B. Zuständigkeit für den Leitungskataster). Das kann im Einzelfall durchaus Sinn machen. Vorausgesetzt wäre dafür jedoch, dass Vollzugsprobleme entstanden oder neue bessere Lösungen aufgetaucht sind. Im Bericht fehlt jeglicher Hinweis auf den Willen des Gesetzgebers, welche die heute getroffenen Lösungen und die allfällig wichtige Entstehungsgeschichte erklären. Ob eine Revision in allen vorgeschlagenen Punkten nötig ist und ob die vorgeschlagenen Änderungen nicht bereits ausdiskutierte Themen sind, kann somit nur von Personen beurteilt werden, die bei der Erarbeitung des Gesetzes beteiligt waren, wie etwa Kommissionsmitglieder oder Vertretungen in speziellen Arbeitsgruppen. Weitere ParlamentarierInnen bzw. Gemeindeverantwortliche kennen jedoch den Hintergrund nicht und können ohne die Darstellung der Entstehungsgeschichte im Bericht die Zusammenhänge nur schwer beurteilen. Der Revisionsbedarf ist aufgrund der Unterlagen nicht erwiesen.

Mit der Revision sollen – unter kaum nachvollziehbaren Begründungen – zwei grundsätzliche Zielrichtungen abgeschafft werden: Das GIS als zentrale Datenstelle des Kantons Zug und die rechtliche Sicherung öffentlich-rechtlicher Eigentumsbeschränkungen. Die Änderungen werden kaum begründet. Eine grundsätzliche Darstellung und Diskussion von Varianten in diesen zentralen Bereichen findet sich im Bericht nicht. Die Abschaffung dieser grundlegenden Prinzipien kann somit aufgrund der bestehenden Dokumentation nicht gutgeheissen werden.

Antrag: Auf eine Revision des Geoinformationsgesetzes sei zu verzichten.

Falls dem Rückweisungsantrag nicht stattgegeben wird, sind folgende Bemerkungen und Anträge zu beachten.



## **2. Abstimmungen von kantonalen und kommunalen Regeln (§ 2 Abs. 3)**

Gemäss dem Lex-superior-Grundsatz sei – so der Bericht – § 2 Abs. 3 zu streichen. Der Grundsatz der Normenhierarchie ist für das Verhältnis des Bundesrechts zum kantonalen Recht vorgesehen (Art. 42 BV). Er gilt aber nicht unbesehen für das Verhältnis zwischen kantonalem und kommunalem Recht. Es ist vielmehr im kantonalen Recht festzulegen, wozu die Gemeinde zuständig sein kann bzw. darf; auch die Gemeindeautonomie ist nach dem kantonalen Recht definiert (Art. 50 BV). Das Verhältnis der Geobasisdaten zwischen der kantonalen und der kommunalen Ebene ergibt sich nicht automatisch aus dem im Bericht erwähnten Grundsatz. Das kantonale Recht muss dies festlegen. So kann eine Gemeinde etwa den Schutz von speziellen Bäumen in einem Baumkataster nach völlig eigenständigen Überlegungen und Regelungen vorsehen. Wenn aber der Kanton für Baumalleen entlang von Hauptstrassen, für deren Bewirtschaftung er zuständig ist, eine andere Regelung einführen will, kann ein Schutzkonflikt entstehen. Dieser Konflikt muss gelöst werden. Gerade im Geoinformationsbereich ist deshalb die aktive Koordination wichtig und soll im Gesetzestext zum Ausdruck kommen.

Antrag: Auf die Streichung des § 3 Abs. 2 ist zu verzichten.

## **3. Verzicht auf die Regelung einer Nachführungsperiodizität (§ 6 Abs. 2)**

Der Bericht erklärt plausibel, dass eine generelle Periodizität der Datennachführung eher einer technischen Aufgabe gleichkommt und im Gesetz gestrichen werden könne. Er weist aber zu Recht darauf hin, dass die zuständige Fachstelle damit nicht von der Pflicht enthoben werden die Geobasisdaten aktuell zu halten.

Diese Aktualität erscheint uns so wichtig, dass sie im Gesetz vorgesehen sein muss.

Antrag (Abs. 2 neu): «Sie müssen aktuell gehalten werden.»

## **4. Streichen «im Rahmen des GIS»**

Mit dem Begriff «im Rahmen des GIS» soll dem GIS der kantonalen Verwaltung in der bestehenden Regelung eine zentrale Rolle bei der Bewirtschaftung der Geobasisdaten in der kantonalen und kommunalen Verwaltung zugesprochen werden. Dies wird wohl der Grund sein, weshalb der Begriff «im Rahmen des GIS» gewählt wurde. So kann der gesetzliche Kontext jedenfalls verstanden werden (im Bericht fehlt eine Diskussion oder die Gründe für die Formulierung). Das heutige Gesetz hatte wohl zum Ziel, für Geobasisdaten ein einheitliches System der Erhebung, Aufbewahrung und Abgabe der Geobasisdaten des kantonalen und kommunalen Rechts zu schaffen. Diese einheitliche Organisation ist sinnvoll, schafft sie doch einen Mehrwert für den Datenbezügler bei der Benutzung und würde ihm – bei einer konsequenten Umsetzung – auch



Klarheit in der Verantwortlichkeit bringen, wenn er Geobasisdaten erhält, die fehlerhaft sind und deshalb geändert werden müssen.

Im Bericht wird der Streichungsantrag damit begründet, dass der Datenherr, in der Regel die Fachstelle (ARP, LWA, AFU usw.) über den Ort der Datenhaltung frei entscheiden könne; sie soll insbesondere nicht gezwungen werden, die Daten im GIS Zug zu integrieren. Diese Begründung verwirrt und wirft die grundlegende Frage der Bedeutung des GIS Zug auf. Leider wird im Bericht weder die bestehende Regelung gewürdigt noch verbessernde Vorschläge diskutiert; Varianten werden schon gar nicht vorgeschlagen. Wir sind klar der Meinung, dass die Grösse bzw. Kleinheit des Kantons, der wenigen Gemeinden und die Nähe der Verwaltung zu den Bürgern dafür sprechen, die Geobasisdaten an einem zentralen Ort zu speichern und zu bewirtschaften. Dies brächte unbestritten Synergien und Kosteneinsparungen. Zudem sind dann die Fragen der Verantwortung geklärt.

Dass diese im Gesetz vorgesehene zentrale Funktion faktisch noch nicht erstellt ist, darf nicht einfach zur Aufhebung der Bestimmung führen. Vielmehr muss die Verwaltung zunächst erklären, warum sie diese Gesetzaufgabe nicht erledigt hat. Der Bericht befasst sich damit nicht, sondern kommentiert den Streichungsantrag so, wie wenn es sich um die Korrektur eines Tippfehlers handeln würde.

Antrag: Der Regierungsrat hat die möglichen Modelle zu begründen: zentrale Datenverantwortung – dezentrale Datenverantwortung – Mischmodelle usw.

## **5. Kantonale Vorgaben für minimale Datenmodelle der Gemeinden**

Gemäss dem Bericht bestehe aus kantonaler Sicht keine Notwendigkeit, den Gemeinden minimale Datenmodelle vorzuschreiben. Es fällt auf, dass der Bund – wohl im Hinblick auf den Datenaustausch – den Kantonen in verschiedenen Bereichen solche minimalen Datenmodelle vorschreibt. Es erscheint deshalb nicht ausgeschlossen, dass dies auch im Verhältnis Kanton – Gemeinden nötig sein wird. Es ist jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass die Zusammenarbeit und der Datenaustausch zwischen Kanton und Gemeinden gerade solche minimalen Datenmodelle erfordert. Datenmodelle, die von den Gemeinden zu beachten wären, sind etwa denkbar, wenn kommunale Geobasisdaten ins GIS Zug integriert werden sollen. Auf die gesetzliche Grundlage zur Festlegung minimaler Datenmodelle sollte deshalb nicht verzichtet werden.

## **6. Zusätzliche Informationen brauchen unter Umständen eine gesetzliche Grundlage (§ 14 abs. 3 )**

§ 14 Abs. 3 sei – so der Bericht S. 9 – überflüssig, weil die zusätzlichen Informationen im Datenmodell verlangt werden können. Wenn der Regierungsrat oder Gemeinderat aber den Inhalt



«ihrer» Geobasisdaten bestimmt, müssen sie auch für die Änderungen zuständig sein. Wenn der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat Werkinformationen verlangt oder darauf zu verzichten will, greift er u.U. in Rechte und Pflichten z.B. einer Werkbetreiberin ein. In Datenmodellen jedenfalls können sich keine, nicht aus dem Recht ergebenden, Verpflichtungen ergeben. Es braucht die gesetzliche Grundlage.

Antrag: Auf die Streichung ist zu verzichten, evtl. sei die Begründung für den Streichungsantrag zu verbessern, subeventuell sei abzuklären, ob diese Pflicht auf Verordnungsstufe geregelt werden könnte.

### **7. Kompetenzverschiebung beim Leitungskataster (§ 16)**

Nach dem Vorschlag des Regierungsrates soll der Kanton und nicht die Gemeinden den Leitungskataster führen. Dies entspricht einer grundlegenden Änderung der Kompetenzen, bevor überhaupt mit der Erstellung dieser Kataster richtig begonnen wurde. Es ist dem Bericht nicht zu entnehmen, warum der Gesetzgeber die Gemeinden für die Führung des Leitungskatasters bestimmt hat und warum das heute Probleme bieten könnte. Wenn der Regierungsrat in den Materialien nachprüft, wird er sehen, dass bei Entwurf des GeolG-ZG die zentralistische Lösung vorgeschlagen wurde, in der parlamentarischen Diskussion aber keine Zustimmung fand. Es wäre deshalb wertvoll gewesen, neben den technischen Begründungen, vor allem auch staatspolitische Aspekte abzuhandeln. Es erscheint jedenfalls sinnvoll die Leitungskataster weiterhin bei den Gemeinden zu belassen, da sie ja die fachliche Kompetenz und den Kontakt mit den Leitungsbetreibern haben.

*Hinweis:* Absatz 4 wurde in der parlamentarischen Diskussion eingeführt, um die Gemeinden bei der Aufbereitung der Leitungskatasterinhalte finanziell und personell nicht zu überfordern.

Antrag: Es ist auf die Revision des § 16 zu verzichten.

### **8. Eigentümer der Leitungen (§ 17)**

Daten beim Leitungskataster sollen – gemäss dem Revisionsvorschlag – die Werkeigentümer liefern. Zudem sollen diese die Kosten selber tragen. Wiederum wird der Regierungsrat im Archiv nachprüfen müssen, warum diese Kostenbefreiung ins Gesetz aufgenommen wurde. Er wird dann feststellen, dass die Forderung im Kantonsrat gestellt wurde. Die Anliegen der damaligen Gesetzgeber war es, die Gemeinden nicht vor den Kopf zu stossen, sondern zur Erfüllung der Pflicht, den Kataster zu erstellen, zu motivieren. Im Bericht ist darauf hinzuweisen und die Begründung zu liefern, warum heute von dieser Kompromissformel nichts mehr gehalten wird.



Zudem kann die Begriffsklärung unter Umständen Probleme bieten. Das Eigentum an Leitungen steht seit dem Erlass des Strommarktgesetzes z.B. nicht mehr nur den Werkeigentümern zu, von denen die Leitung weggeht oder zuführt (Art. 676 ZGB). So ist das Übertragungsnetz bereits heute im alleinigen Besitz der Swissgrid.

Antrag: Es ist auf die Revision des § 17 zu verzichten.

### **9. Streichen weil Wiederholungen (§ 20)**

Weil die zuständige Fachstelle in § 18 Abs. 1 GeolG-ZG bereits bestimmt sei, könne § 20 gestrichen werden; die Aufgaben ergäben sich aus dem Bundesrecht, so wird der Streichungsantrag begründet. Die Argumentation trifft für Abs. 1 und teilweise für Abs. 2 zu. In Abs. 2 ist jedoch eine vom Bundesrecht nicht vorgesehene Bestätigung der Übereinstimmung, der beim Entscheid in Papierform vorliegenden Dokumente, mit dem zum Eintrag angemeldeten digitalen «Dokument».

Antrag: Änderung ist zu präzisieren in Beachtung von § 11 Abs. 2 GeolG-ZG

### **10. Wirkung der Eintragung (§ 21)**

In § 21 wird eine Regelung umgesetzt, die vom Bundesrecht vorgespurt ist. Der Entwurf spricht der Regelung die Berechtigung grundsätzlich nicht ab, will aber den Regierungsrat damit beauftragen. Damit würde ein Gegensatz geschaffen zu bestehenden Gesetzen, namentlich zum kantonalen Publikationsgesetz vom 29. Januar 1981 (BGS 152.3), das die rechtswirksamen Publikationen im Amtsblatt bestimmt und dabei ähnliche Themen wie das GeolG regelt (ÖREB mit generell konkretem Inhalt). Zudem richten sich ja alle Rechte und Pflichten namentlich auch aus dem Bau- und Planungsbereich an alle, sodass diese informiert werden müssen. Nachdem der ÖREB-Kataster als Informationsquelle von Bundesrechts wegen erstellt werden muss und dieser Kataster ohne Papier auskommt, somit rein digital geführt wird, macht es Sinn in der Zukunft der digitalen Publikation die Rechtswirkungen zukommen zu lassen. Das muss – wie beim Amtsblatt – im Gesetz geregelt sein und kann nicht an den Regierungsrat delegiert werden.

Im Bericht wird die Unterscheidung zwischen «Inkrafttreten» und «Rechtswirksam», die der Regelung von § 21 zu Grunde liegt, weder erwähnt noch gewürdigt. Dass der Kanton für seine Verwaltungstätigkeiten, also sein Verwaltungsrecht, nicht vom Bundesrecht eingeschränkt werden darf, wird nicht erwähnt. Ob der Art. 5 ÖREBKV in diesem Sinn für den Kanton verbindlich ist, bleibt fraglich. Der Kanton darf deshalb die unklare Bundesregelung für sich präzisierend definieren. Für diese Interpretationsfreiheit spricht auch das Bundesrecht selber, ist doch das Verhältnis zwischen Art. 5 Abs. 2 Bst. c ÖREBKV (muss in Kraft sein) und Art. 16 ÖREBKV (Publikationsorgan) nicht eindeutig geklärt. Wenn der Bund den Kantonen schon die Möglichkeit



gibt den ÖREB-Kataster als Publikationsorgan zu verwenden, muss er dies nach seinen Regeln tun können. Folgt man der Meinung im Bericht, wäre es den Kantonen verwehrt, im kantonalen Verwaltungsrecht die Publikationsanforderungen klar zu stellen.

Interessanterweise finden sich im Bericht Hinweise auf Regelungen anderer Kantone und namentlich das Schwergewichtsprojekt der Swisstopo. Über den Sinn der Zuger Lösung, die in der juristischen Literatur positiv gewürdigt wird, finden sich aber keine Bemerkungen. Es müsste der Inhalt und allenfalls die Verbesserung der Zuger Lösung diskutiert werden. Der Kanton Zug war lange im Bereich Geoinformation gesamtschweizerisch führend, wird aber mit der zum Ausdruck gebrachten Zurückhaltung ohne Not zurückgeworfen.

Antrag: Von einer Änderung des § 21 ist abzusehen.

#### **11. Aufhebung der Wirkung der Anmerkung im Grundbuch (§ 22)**

Die Bestimmung soll aufgehoben werden, weil sie bundesrechtswidrig sei. Damit wird eine Behauptung als Rechtstatsache verkauft, die zwar von Grundbuchverantwortlichen und Grundbuchinspektoren verbreitet wird, aus verwaltungsrechtlicher Sicht jedoch nie nachgeprüft wurde. Die heutige Zuger Lösung wird in der baurechtlichen Literatur übrigens als sachlich und rechtlich richtig anerkannt (Baurecht) und findet Unterstützung.

Die Zuger Regelung bringt Rechtssicherheit. Wenn nämlich eine Verwaltungseinheit keine Nachteile zu befürchten hat wenn sie eine Anmerkung unterlässt, ist ihr Handeln nicht gesichert und die angestrebte Vollständigkeit der Information für die Privaten lässt sich kaum erreichen.

In der Sache ist es richtig, dass nach Privatrecht eine Anmerkung im Grundbuch keine konstitutive Wirkung hat. Die Zuger Regelung respektiert dies, bestimmt aber für seine ÖREB den Zeitpunkt der Rechtsgültigkeit. Dies steht ihm als kantonal zuständige Behörde zu. Auch bei der Nutzungsplanung bestimmt er im PBG (und mit Konkretisierung der Gemeinde bei der Ausschreibung), wann diese rechtswirksam wird (im Anschluss an die Genehmigung und an die Veröffentlichung im Amtsblatt am Tag, der im Amtsblatt festgehalten ist).

Antrag: Auf die Streichung ist zu verzichten.

#### **12. Zu den Übergangsbestimmungen (44)**

Der Bedarf nach Streichung von Übergangsbestimmungen hängt selbstverständlich von den materiellen Veränderungen des Gesetzes ab. Grundsätzlich ist dazu nichts weiter zu bemerken. Auf Überraschendes muss jedoch hingewiesen werden: Absatz 5 soll gestrichen werden, weil er sich in der Praxis als wirkungslos erwiesen habe, so ist dem Bericht zu entnehmen. Diese Aussage stimmt ebensowenig, wie die nicht weiter dokumentierte Aussage, § 22 sei bundesrechtswidrig. Mindestens von Einzelfällen ist bekannt, dass ÖREB im Grundbuch angemerkt wurden,



das wird die Fachstelle (GVA) wohl ohne weiteres bestätigen können. Auch wenn der Regierungsrat die heutige Regelung nicht als sinnvoll erachtet, kann er deren Geltung seit dem 1. Januar 2013 nicht verneinen. Seit dieser Zeit besteht die konstitutiv wirkende Pflicht, Einzelverfügungen etwa des Tiefbauamtes und weitere ÖREB im Grundbuch anzumerken. Auch wenn nicht alle Verwaltungsstellen dieser Pflicht nachgekommen sein sollten und deren ÖREB deshalb nie in Kraft traten, ist zu regeln, was mit diesen Verfügungen geschehen soll.

Antrag: Übergangsbestimmungen sind nachzubessern.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für weitere Informationen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

(ohne Unterschrift)

Barbara Gysel  
Präsidentin, Kantonsrätin

Meinrad Huser  
Mitglied Geschäftsleitung SP Kanton Zug