

3. Workshop

ÖREB-Kataster und Nutzungsplanung: Konsequenzen im Planungsalltag

Bern, 21. November 2017

Zusammenfassung des Podiumsgesprächs vom Nachmittag

Teilnehmende

Dominique Bourquin, Dienststelle für Raumplanung, Kanton Neuenburg

Rolf Giezendanner, Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Stefanie Hinn, Projektleiterin ÖREB-Kataster, Kanton Luzern

Christoph Käser, Projektleiter ÖREB-Kataster, swisstopo

Romano Lanzi, Amt für Gemeinden und Raumordnung, Kanton Bern

Marc Lehmann, Bauverwalter Aarberg BE

Urs Wachter, Amt für Raumentwicklung, Kanton Zürich

Moderation: Bernhard Künzler, Amt für Gemeinden und Raumordnung, Kanton Bern

Einführung in das Podiumsgespräch

Im Vorfeld des Workshops wurden die Kantone aufgerufen, Fragen zu stellen: Diese sind Ausgangspunkt des Podiumsgesprächs. Bernhard Künzler vom Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern AGR führt in das Gespräch ein und moderiert es.

Das Bundesamt für Landestopographie swisstopo hat verschiedenste Empfehlungen, Weisungen und Richtlinien zum ÖREB-Kataster veröffentlicht. Diese haben zum Ziel, den Aufbau und Betrieb des ÖREB-Katasters schweizweit möglichst einheitlich zu handhaben. Dadurch soll die Übersicht und die Zuverlässigkeit des ÖREB-Katasters erhöht werden. Die Vorgaben des Bundes stellen lediglich eine mögliche Variante zur Handhabung des ÖREB-Katasters dar. Die Kantone können davon abweichen.

Frage der Zuständigkeit

Von einigen anwesenden Kantonen kommt die Rückmeldung, dass gewisse Vorschriften auf Bundesebene zu weit gehen und die Umsetzung in den Kantonen behindern. Es dürfe nicht vergessen werden, dass das Gesetz den Kanton für den ÖREB-Kataster als zuständig erklärt. Dafür setzen sich auch die KKGEO und die BPUK ein.

ÖREB-Kataster als amtliches Publikationsorgan?

Aus dem Publikum kommt die Frage, ob damit gerechnet werden muss, dass der ÖREB-Kataster längerfristig zum amtlichen Publikationsorgan wird. Dies ist nicht das Ziel des Bun-

des; die Kantone können jedoch entscheiden, ob sie dem Kataster für bestimmte öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen die Funktion als amtliches Publikationsorgan zukommen lassen wollen. Dennoch sollen so viele Informationen wie möglich und sinnvoll in den Kataster aufgenommen werden. Schliesslich soll er den verschiedenen Akteuren in ihrer täglichen Arbeit eine Hilfestellung sein.

Kreis der Adressaten?

Für diesen Zweck müssen aber die Adressaten des Katasters bekannt sein. Es wird Kritik laut, dass der ÖREB-Kataster zu sehr auf spezifische Endnutzer fixiert sei. Der Bund erwähnt als primäres Zielpublikum vorab aktuelle und zukünftige Grundstückseigentümer, Investoren, Planer und Architekten sowie den Immobilien- und Hypothekarmarkt. Im Fokus sollte aber auch die praktische Anwendung der Behörden stehen bzw. der Nutzen, welchen diese aus dem Kataster ziehen können. Aus dem Kanton Luzern kommt die Rückmeldung, dass sie explizit die Gemeinden bei der Erstellung des ÖREB-Katasters im Blick haben. Etwa 80 Prozent der Anwender werden nach ihrer Einschätzung lokale Behörden oder Grundeigentümer sein, nicht externe Investoren.

«Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen» als Begriff

Der Name «Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen ÖREB-Kataster» wird diskutiert. Er wird vereinzelt als umständlich und unverständlich empfunden. Viele Gemeinden können mit dem Begriff nichts anfangen. Andere Namensvorschläge aus den Kantonen lauten beispielsweise «Planregister» oder «Raumkataster». Es macht jedoch durchaus Sinn, wenn der Kataster überall in der Schweiz gleich heisst. Wenn die Gemeinden bzw. andere Anwender sich nichts darunter vorstellen, ist vor allem der Kanton in der Pflicht. Er muss Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit leisten.

Enger Zeitplan

Aus dem Publikum wird kritisch darauf hingewiesen, dass der Zeitplan schwierig einzuhalten ist (spätestens am 1. Januar 2020 sollte der ÖREB-Kataster in allen Kantonen eingeführt und in Betrieb sein). Dies vor allem in Kantonen, die erst am Anfang der Umsetzung der Teilrevision RPG (RPG 1) stehen. Es fehlen die erforderlichen Ressourcen. Besonders schwierig ist dies auch in Kantonen, bei denen alle Gemeinden aufgrund von RPG 1 die Nutzungsplanungen überarbeiten müssen. Es werden also unter Umständen Geobasisdaten in den Kataster aufgenommen, die eigentlich bereits nicht mehr aktuell sind. Der Bund weist darauf hin, dass die ÖREBKV nur verlangt, dass der Kataster zu diesem Zeitpunkt in Betrieb ist. Es können also durchaus auch ältere Geobasisdaten verwendet werden.

Dem wird entgegnet, dass eine offizielle Verschiebung des Einführungstermins verheerende kommunikative Folgen hätte für Kantone, in welchen die Einführung des ÖREBK in den Gemeinden planmässig läuft.

Beantwortung der aus den Kantonen eingereichten Fragen

Fragen zum Prozess

Wie sehen die kantonalen Verfahren für die Bereinigung von Differenzen zwischen den Geobasisdaten und den genehmigten rechtsgültigen Originalplänen aus?

In den meisten Kantonen müssen Änderungen das ordentliche Verfahren durchlaufen. Einzelne Kantone (wie beispielsweise Bern oder Neuenburg) kennen Verfahren zur geringfügigen Anpassung gemäss kantonalen Gesetzgebung.

Wie sieht es mit der Historisierung der Geobasisdaten aus?

Bei einer Historisierung werden frühere Zustände nicht überschrieben oder gelöscht, sondern es wird über die Zeit dokumentiert, wie sich ein bestimmtes Gebiet oder ein Objekt verändert. Aus Sicht des Bundes sollten im ÖREB-Kataster verschiedene Zeitstände abgespeichert werden. Die anwesenden Kantone melden zurück, dass es möglich ist, ältere Zustände später wieder hervorzuholen (wie genau, ist nicht allen klar). Dabei handelt es sich stets um Geodaten. Veraltete Rechtsvorschriften und Reglemente werden meist nicht historisiert.

Gibt es Beispiele zu einem sinnvollen Qualitätsmanagement der Geobasisdaten? Wie gross ist der Aufwand? Wie kann die Qualität der Daten sichergestellt werden?

Die Kantone regeln die Organisation für die Führung des Katasters und bestimmen die verantwortlichen Organe. Die sogenannte katasterführende Stelle im Kanton erhält die Daten, die in den ÖREB-Kataster aufzunehmen sind, von den zuständigen Stellen. Sie verwaltet diese Daten und stellt sicher, dass die digitalen Daten mit den Plänen übereinstimmen. Gemäss Artikel 5 Absatz 2 ÖREBKV ist von den zuständigen Stellen eine Richtigkeitsbescheinigung als Bestätigung der korrekten Datenbereitstellung zu liefern. Damit wird schriftlich festgehalten, dass die im ÖREB-Katastersystem integrierten Daten korrekt und die gesetzlichen Anforderungen erfüllt sind. Im Kanton Zürich beschäftigen sich zwei Personen mit diesen Kontrollen. Je genauer diese Kontrolle gemacht wird, desto eher werden Fehler und spätere Ungenauigkeiten vermieden. Bei einer dezentralen Katasterorganisation (wie z.B. in

Bern) hängt vieles von den ursprünglichen Daten und damit von den Gemeinden ab. Die Kontrolle über die Qualität der Daten liegt bei einem solchen Modell primär in der Hand der Gemeinden.

Die Gemeinde muss sich bei der Erstaufnahme auch die Frage stellen, welche der vorhandenen Pläne rechtsgültig sind und ob es alle noch braucht. Dies benötigt Zeit und ist ressourcenintensiv, trägt aber wesentlich zur Qualität bei, wie der anwesende Gemeindevertreter bestätigt. Zudem bietet die Einführung des ÖREBK damit die Chance, Ordnung in die Archive zu bringen. Alle rechtsgültigen Pläne sind anschliessend an einem Ort einfach zugänglich; dadurch steigt die Rechtssicherheit.

Fragen zur Erfassung der Geobasisdaten

Wie gehen die Kantone mit Sondernutzungsplänen um?

Grundsätzlich sollten nach den Empfehlungen des Bundes die Geobasisdaten als Vektoren, die Rechtsvorschriften als Dokument oder Links und die Hinweise auf gesetzliche Grundlagen mittels Links dargestellt werden. PDF-Dateien, insbesondere von gescannten Plänen und umfangreichen Dokumenten, sollten vermieden werden. Bei den Sondernutzungsplänen oder anderen speziellen Plänen, bei denen die rechtliche Bedeutung nur zusammen mit dem originalen Kartenhintergrund beurteilt werden kann, ist das Anhängen von PDF-Dateien jedoch nötig. Dies war gemäss swisstopo ein pragmatischer Entscheid. In diversen Kantonen (z.B. Bern) wird dies so gemacht (Perimeter im ÖREB, dazu PDF im Anhang).

Kritisch wird angemerkt, dass damit eine Anpassung von Sondernutzungsplänen immer doppelt bzw. auf zwei Wegen erfolgen muss – in Papierform und auf elektronischem Weg. Dies kann mühsam sein und die Fehlerquote steigern.

Die Meinungen, ob es in Zukunft noch Papierpläne braucht oder ob wir nur noch mit Datenmodellen arbeiten werden, gehen auseinander.

Wie gehen die Kantone mit dem Thema Strassen bzw. Verkehrsflächen im Allgemeinen um?

Der Bund schlägt im minimalen Geodatenmodell vor, dass Strassen als Verkehrsflächen behandelt werden. Wenn aber das kantonale Recht andere Vorgaben macht, gelten die jeweiligen kantonalen Vorschriften. So werden in einigen Kantonen die Strassen in der Bauzone jeweils hälftig der angrenzenden Zone zugewiesen. Von kommunaler Seite kommt der

Hinweis, dass eine solche Regelung «grosse Diskussionen auf politischer Ebene» nach sich ziehen kann. Wenn die Strassen zur Zonenfläche gerechnet werden, erhöht dies rein rechnerisch die Summe der unüberbauten Bauzonen. Dies kann zu Problemen bei der Bauzonenauslastung führen.

Frage zur Darstellung

Im ÖREB ist keine vereinfachte, aggregierte Darstellung erlaubt. Wie gehen die Kantone damit um?

Die Kantone haben keine grossen Schwierigkeiten damit. Zürich beispielsweise hat die Darstellung mit einer Darstellungsverordnung vereinheitlicht, obwohl die Grundlagen bzw. die einzelnen Zonentypen in den Gemeinden unterschiedlich sind. Das bringt aber keine grösseren Probleme mit sich. Der Kanton Bern kennt eine Darstellungsempfehlung für die Gemeinden. Er kann diese aber rechtlich nicht durchsetzen. Im ÖREBK werden die originalen Legenden der Gemeinden dargestellt.

Rechtliche Frage

Was ist die rechtliche Verbindlichkeit der Katasterinhalte?

Der ÖREB-Kataster hat positive Publizitätswirkung: Es besteht die gesetzliche Vermutung, dass jene ÖREB, die im Kataster enthalten sind, allen Personen bekannt sind; nicht nur das Bestehen, sondern auch Inhalt und Umfang der Beschränkung gelten als bekannt. Er entfaltet jedoch weder positive noch negative Rechtswirkung. Artikel 16 ÖREBKV erlaubt den Kantonen, dem Kataster für bestimmte ÖREB die Funktion als amtliches Publikationsorgan zuzuschreiben. Dafür sind aber genügende rechtliche Grundlagen in kantonalen Rechtserlassen notwendig. Der Kanton muss insbesondere festlegen, für welche ÖREB bzw. ÖREB-Themen der ÖREB-Kataster als amtliches Publikationsorgan gilt und welche Rechts- bzw. Publikationswirkung (positive Publikationswirkung, Richtigkeitsvermutung, Rechtsentstehungsfunktion, Fristauslösung etc.) der Veröffentlichung im Kataster zukommt.

Im Kanton Bern läuft ein Projekt, künftig die Daten der Nutzungsplanung zu genehmigen an Stelle der ausgedruckten Papierversion (s. Referat vom Vormittag). Damit wird die Verbindlichkeit sichergestellt.

Fragen zu Organisation und Finanzen

Wie werden Raumplanungsbüros ausgebildet, damit sie bei den Ortsplanungsrevisionen mit den Daten arbeiten können?

Hier stellen sich keine grösseren Probleme in den Kantonen. Einerseits sind die Büros selber um die Ausbildung besorgt und es gibt regelmässige Austausche, andererseits bieten gewisse Kantone auch aktiv Hilfe bei der Ausbildung. In einigen Kantonen müssen die Raumplanungsbüros gewisse Standards erfüllen; dazu gehört auch eine entsprechende Ausbildung.

Haben sich die internen Ressourcen in den kantonalen Fachstellen verändert?

Von den Ressourcen hängt schlussendlich auch die Qualität der Geobasisdaten bzw. des Katasters ab. Die meisten Kantone leiden unter ihren beschränkten Ressourcen. Die Führung des Katasters bedeutet oft eine zeitintensive Zusatzaufgabe für die Fachstellen. Wieviel Zeit effektiv dafür zur Verfügung steht, ist in den Kantonen sehr unterschiedlich und hängt auch von den zu erfüllenden Aufgaben der Fachstelle ab. So gibt es Kantone, die pro Gemeinde lediglich 30 Minuten für eine summarische inhaltliche Prüfung (neben der technischen Prüfung) investieren können, während andere sich bis zu einem ganzen Tag mit einer Gemeinde beschäftigen.

Aus dem Publikum kommt die Frage, ob es wirklich ein Zusatzaufwand ist oder ob die Genehmigung bzw. Nachführung eines Papierplans nicht den gleichen Aufwand zur Folge hat wie die digitale Plannachführung. Es sei ja die gleiche Fachstelle, die dies macht. Der Aufwand hängt u.a. davon ab, wie genau die Daten vom Kanton geprüft werden müssen. Im Kanton Zürich sind es im Übrigen nicht die gleichen Personen, die sich damit beschäftigen.

Frage zum Thema Erweiterungen

Längerfristig sollen auch nicht grundeigentümergebundene Daten (z.B. Inventare) aufgenommen werden. Wie stehen die Anwesenden dazu?

Grundsätzlich ist dies nicht Aufgabe des ÖREB-Katasters. Nicht grundeigentümergebundene Informationen können ja auch in einem anderen Geoportal aufgenommen und dort mit den Daten aus dem ÖREBK (per Webdienst) kombiniert werden.

Die (nicht anwesenden) Kantone Jura und Genf befassen sich zusammen mit dem Bund mit der Frage, welche grundeigentümergebundenen ÖREB-Themen in einer zweiten Etappe in den ÖREBK aufgenommen werden sollen.

Aus dem Publikum kommt die kritische Bemerkung, dass es einem ähnlich vorkomme, «wie damals, als man die Eisenbahn erfand». Jeder Kanton hat seine eigene Herangehensweise, dazu kommen die Vorgaben des Bundes und jetzt werde noch über Erweiterungen gesprochen. «Wir müssen einfach vorsichtig sein und vielleicht noch nicht über Erweiterungen sprechen. Bringt das Zeug erst mal auf die Schiene.» Der Endnutzer sollte im Fokus stehen und der Kataster müsse für diesen noch lesbar sein. Die Teilnehmer auf dem Podium sind sich einig, dass dieses Ziel mit der aktuellen Stossrichtung gewahrt wird. Es gehe darum, dass der Nutzer einfach und unkompliziert zu den nötigen Informationen kommt. Der ÖREB-Kataster spreche im Übrigen andere Nutzer an als zum Beispiel «Google Maps».

Zusammenfassung

Zum Schluss wird festgehalten, dass der ÖREB-Kataster auf gutem Weg ist. Es braucht eine gute Kommunikation, eine gemeinsame Sprache und Offenheit aller Akteure. Das Projekt benötigt Ressourcen auf allen Ebenen. Bund, Kantone und Gemeinden müssen gemeinsam auf das Ziel hinwirken, den Zugang zu Grundstücksinformationen zu vereinfachen.

Der Erfahrungsaustausch hat aber auch gezeigt, dass noch längst nicht alle Fragen geklärt sind. Werden digitale Daten in Zukunft die Papierpläne vollständig ablösen? Sollte dies der Fall sein, wie lange wird es dauern, bis es soweit ist? Auf diese Fragen gibt es noch keine Antworten; auch die Meinungen der Anwesenden gehen diesbezüglich auseinander. Sicher ist, dass der ÖREB-Kataster die beteiligten Akteure auch in Zukunft beschäftigen wird.