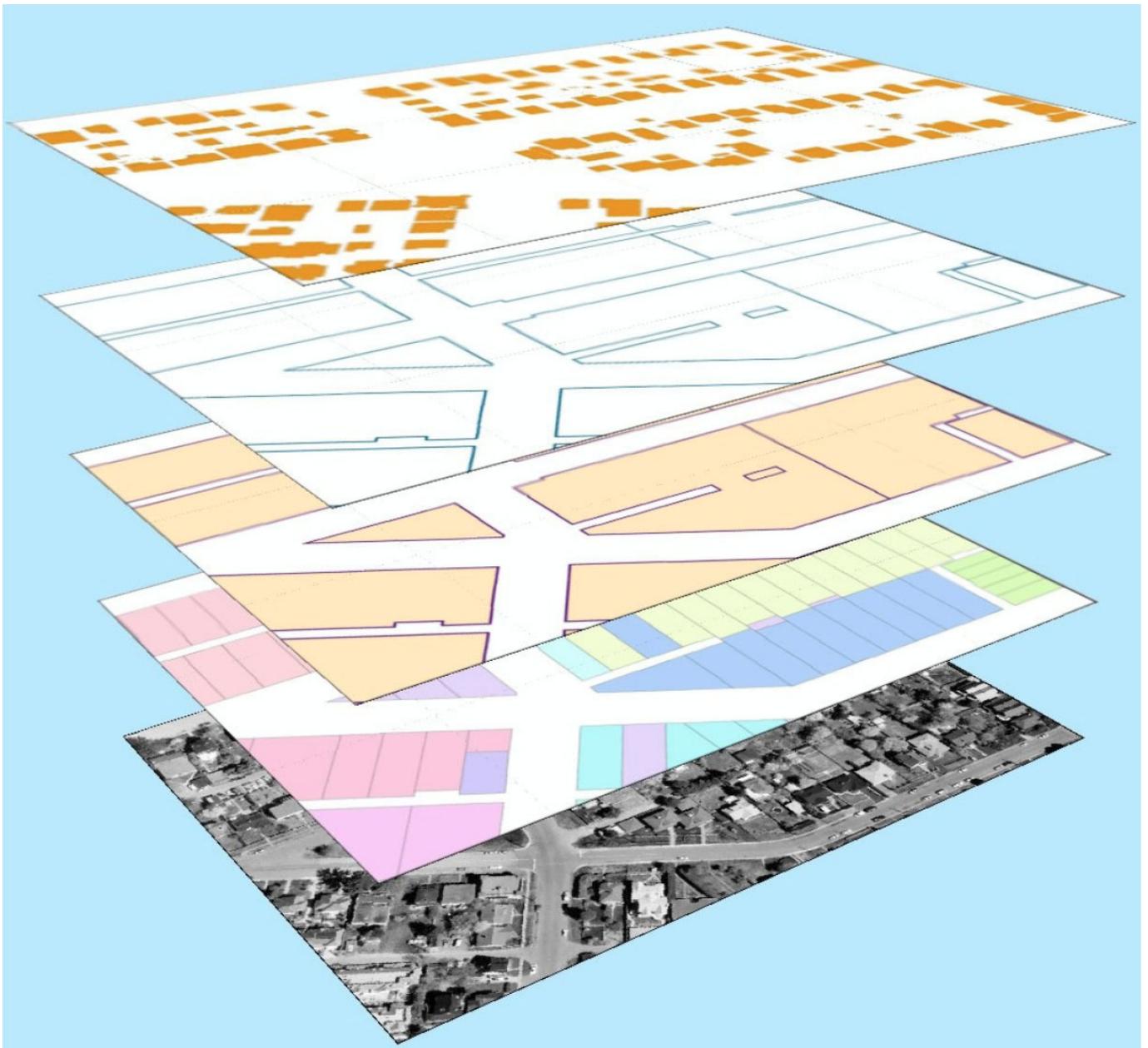




Praktische Umsetzung des Raumkatasters

Teil öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen



Diese Studie wurde im Auftrag des Bundesamts für Landestopographie und der Arbeitsgruppe SIK-GIS unter Leitung der Firma Ernst Basler + Partner AG verfasst.

Text und Gestaltung: Ernst Basler + Partner AG

Titelseiten und Produktion: Bundesamt für Statistik

Vertrieb, Bezugsquelle: Geschäftsstelle CSI/ SIK
Petersgraben 52
Postfach 645
4003 Basel

E-Mail: bruno.wild@sik.admin.ch

© Copyright:

AG SIK-GIS & swisstopo, 2007

Nichtkommerzieller Abdruck unter Angabe der Quelle gestattet.



Arbeitsgruppe
Geographische Informationssysteme der
Schweizerischen Informatikkonferenz
Groupe de travail sur les
systèmes d'information géographique de la
Conférence suisse sur l'informatique

+ + + **swisstopo**

Bundesamt für Landestopografie
Office fédéral de topographie
Ufficio federale di topografia
Uffizi federal da topografia

Praktische Umsetzung des Raumkatasters

Teil öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen

Zusammenfassung

Ziel der vorliegenden Studie ist es, die Umsetzung von öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB) in einem Raumkataster¹⁾ aus dem Blickwinkel der betroffenen Datenerherren zu untersuchen.

In einem ersten Schritt wurden die Verfahren zum Erlass der ÖREB für die im Rahmen der Geoinformationsverordnung priorisierten ÖREB skizziert. Die Verfahren wurden nach ihrer Herkunft (Nutzungsplanung, Verfügung, Inventar/Kataster) gruppiert und nach verschiedenen Aspekten typisiert. Die Gestaltungsfreiheit der Kantone in der Umsetzung wurde aufgezeigt.

Es zeigte sich, dass

- die Verfahren zum Erlass der ÖREB kantonal sehr unterschiedlich sind. Dies bedingt teilweise auch unterschiedliche Lösungsansätze bei der praktischen Umsetzung;
- die Kantone Gestaltungsfreiheit bei der praktischen Umsetzung der bundesrechtlichen Mindestanforderungen haben. Sie können die Katasterführung auch ganz oder teilweise an die Gemeinden oder Private delegieren. Zudem können die Kantone die Inhalte der ÖREB erweitern;
- ein schweizweit standardisiertes Verfahren der Kantone zum Erlass des ÖREB aus rechtlicher Sicht nicht verhältnismässig erscheint.

In einem zweiten Schritt wurde die zukünftige praktische Umsetzung des ÖREB-Katasters exemplarisch anhand der Kantone Aargau, Luzern und Zürich (Beispielkantone) erarbeitet. Dabei dienten die Themen «Nutzungsplanung», «Grundwasserschutzzonen» und «Grundwasserschutzareale» als Diskussionsbasis. Im Rahmen von Workshops wurde die praktische Umsetzung bezüglich Organisation, Verbindlichkeit (Aktualität, Lagegenauigkeit, Belegbarkeit), Inhalt und Darstellung erarbeitet.

Die Resultate können folgendermassen zusammengefasst werden:

- Der ÖREB-Kataster kann als rechtsverbindlicher Teil eines Raumkatasters betrachtet werden. Dieser Raumkataster entspricht im Wesentlichen den Geodatenbanken, welche die meisten kantonalen und kommunalen GIS-Fachstellen in den letzten Jahren aufgebaut haben und jetzt pflegen. Es empfiehlt sich daher, den ÖREB-Kataster auf Basis dieser bestehenden Geodatenbanken aufzubauen und umzusetzen.
- Bei der praktischen Umsetzung können die Kantone auf die bestehenden Abläufe im Zusammenhang mit den kantonalen GIS und der amtlichen Vermessung (AV) zurückgreifen. Punkto Organisation, Verbindlichkeit, Inhalt und Darstellung gibt es verschiedene Lösungsvarianten. Die Wahl einer Variante hängt einerseits von den Bedürfnissen, andererseits aber auch

1) Ein Raumkataster ist ein öffentlich zugängliches Verzeichnis von Daten, welche die rechtliche Situation (grundeigentümer- sowie behördenverbindlich) in Bezug auf räumliche Objekte darstellt. Er beinhaltet aktuelle, vollständige und verbindliche Information für ein bestimmtes Gebiet.

von den Möglichkeiten (Datenqualität, vorhandenen Infrastruktur, personelle Ressourcen) ab.

- Für den Betrieb des ÖREB-Katasters bedarf es einer katasterführenden Stelle. Neben Publikation, Datenpflege und Auskunftssarchivierung kann diese Stelle Aufgaben wie Koordination und Organisation der Datenharmonisierung kommunaler und kantonaler ÖREB-Daten wahrnehmen. Aufgrund der heutigen Organisation und Verantwortlichkeiten dürfte die katasterführende Stelle in der Regel bei den kantonalen GIS-Fachstellen angesiedelt sein.
- Heute weisen nicht alle Geodaten die geforderte Lagegenauigkeit auf. Daher besteht ein Interpretationsspielraum und es ist nicht möglich, nur aufgrund der Abbildung der Geodaten dem Benutzer eine eindeutige und verbindliche Auskunft zu geben. Trotzdem ist diese Information hilfreich und sollte – mit entsprechender Kennzeichnung – in einem ÖREB-Kataster zur Verfügung gestellt werden.
- Die Umsetzung des ÖREB-Katasters, wie er im Geoinformationsgesetz (GeolG) vorgesehen ist, kann vom heutigen Zustand aus (organisatorisch, technisch und rechtlich) nicht in einem Schritt erfolgen. Die Realisierung eines ÖREB-Katasters in der Version 1.0 (für die acht priorisierten Themen, mit «partieller Verbindlichkeit», keine Anpassungen der Gesetzgebung) kann innerhalb von fünf bis zehn Jahren nach Inkrafttreten des GeolG sowie der Verordnung zum ÖREB-Kataster erfolgen. Für die Realisierung eines «relativ vollständigen» und verbindlichen ÖREB-Katasters (Version 2.0) sind auch Anpassungen der Gesetzgebung in Betracht zu ziehen. Dafür werden weitere fünf bis zehn Jahre benötigt.

Aus Sicht der Autoren und der Beispielkantone kann festgehalten werden: Die Umsetzung eines *ÖREB-Katasters im weiteren Sinn*, welcher die Eigentumsbeschränkungen kombiniert darstellt und zusätzliche Geodaten (z.B. Mutationsperimeter) integriert, ist zweifelsohne erstrebenswert.

Abkürzungen

AltIV	Verordnung vom 26. August 1998 über die Sanierung von belasteten Standorten (Altlasten-Verordnung)
AG	Kanton Aargau
ARE	Abteilung Raumentwicklung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
AV	Amtliche Vermessung
BauG	Baugesetz
BD	Baudirektion
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz)
BVU	Departement Bau, Verkehr und Umwelt
EBG	Eisenbahngesetz
EG	Einführungsgesetz
GeoIG	Bundesgesetz über Geoinformation
GeoIV	Geoinformationsverordnung
GIS	Geografisches Informationssystem
GSchG	Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer
GschV	Gewässerschutzverordnung
LATC	Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions
LPEP	Loi sur la protection des eaux contre la pollution
LSV	Lärmschutz-Verordnung
LU	Kanton Luzern
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz
NSG	Bundesgesetz über die Nationalstrassen
ÖREB	Öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen
PBG	Planungs- und Baugesetz
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung
RR	Regierungsrat
SH	Kanton Schaffhausen

SIDIS	Système d'information sur les Droits à Incidence Spatiale
SIK-GIS	Schweizerische Informatikkonferenz, Arbeitsgruppe «Geografische Informationssysteme»
UR	Kanton Uri
USG	Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz)
UVEK	Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VD	Kanton Waadt
VGS	Verordnung über den Gewässerschutz
VPB	Verwaltungsrechtspraxis des Bundes
VRPV	Verwaltungsrechtspflegegesetz (kantonal)
VS	Kanton Wallis
VVRG	Gesetz über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege
VWB	Verordnung über den Waldbegriff
WaG	Bundesgesetz über den Wald (Waldgesetz)
WBG	Gesetz über den Wasserbau und die Wassernutzung
WBV	Wasserbauverordnung
WWG	Wasserwirtschaftsgesetz
ZH	Kanton Zürich

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Ausgangslage	1
1.2	Zielsetzung und Aufgabenumgrenzung	2
1.3	Vorgehen	3
2	Verfahrensrechtliche Grundlagen zum Erlass von ÖREB	7
2.1	Welche ÖREB werden vom Kataster erfasst?	7
2.2	Rechtskraft von ÖREB	7
2.3	Beschrieb der Verfahren zum Erlass der ÖREB	8
2.3.1	Gruppe A: ÖREB aus einer Nutzungsplanung	8
2.3.2	Gruppe B: ÖREB aus einer Verfügung	11
2.3.3	Gruppe C: ÖREB aus einem Inventar oder Kataster	16
2.4	Typisierung der Verfahren zum Erlass der ÖREB	19
2.5	Gestaltungsfreiheit der Kantone in der Umsetzung eines ÖREB-Katasters.....	22
3	Praktische Umsetzung in den Kantonen.....	25
3.1	Grundsätze.....	25
3.2	Phasen der Umsetzung	25
3.3	Aspekte der Umsetzung eines ÖREB-Katasters Version 1.0	27
3.3.1	Organisation	27
3.3.2	Verbindlichkeit des Katasters	29
3.3.3	Inhalt und Darstellung der Auskunft	34
4	Schlussfolgerungen.....	37

Anhang

A1 Verfahrensrechtliche Vorgaben betreffend Nutzungsplanung und Gewässerschutz

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und den Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde von Parlament und Stimmbevölkerung ein neuer Art. 75a «Vermessung» der Bundesverfassung gutgeheissen. Dieser erteilt dem Bund die Kompetenz, Vorschriften zu erlassen über die Harmonisierung amtlicher Informationen, welche Grund und Boden betreffen. Nach dem Willen des Verfassungsgebers kann der Bund im Bereich der Harmonisierung amtlicher Informationen über den Grund und Boden – die so genannte «Landadministration» – Vorschriften erlassen. Damit der Mehrzweckkataster genau und zuverlässig ist, und auch die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse abbildet, ist eine entsprechende Harmonisierung amtlicher Informationen unabdingbar. Dadurch kann der Bund sicherstellen, dass die Aufgaben der Gemeinwesen (Bund, Kantone und Gemeinden) auf effiziente Weise erfüllt werden können, und die Akteure im Bodenmarkt nachgeführte, verifizierte und vollständige Informationen erhalten.²⁾

In Umsetzung des Verfassungsartikels hat der Bundesrat am 6. September 2006 einen Gesetzesentwurf und die Botschaft zu einem Geoinformationsgesetz (GeolG) zuhanden der eidgenössischen Räte verabschiedet. Die Errichtung eines gesamtschweizerischen Katasters der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster) ist darin vorgezeichnet. Unbestritten ist damit, dass der Bund die Kompetenz hat, von den Kantonen die Führung eines ÖREB-Katasters zu verlangen.

Die gesetzlichen Grundlagen, die zu öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen führen, definieren auf Bundesebene in vielen Fällen nur allgemeine Mindestanforderungen und betrauen die Kantone mit deren Umsetzung. Hinsichtlich des ÖREB-Katasters ist die Situation dieselbe. Die Botschaft zum Bundesgesetz über Geoinformation vom 6. September 2006 sieht dazu vor: «Der Bund legt die allgemeine Funktionsweise eines solchen Katasters fest und definiert dessen Mindestanforderungen hinsichtlich der *Organisation*, der *Führung*, der *Harmonisierung* der Daten, der *Qualität* und des *Verfahrens* sowie innerhalb des entsprechenden Katalogs die *Geobasisdaten des Bundesrechts*, die Bestandteil dieses Katasters sein sollen. Die Kantone sind für die Festlegung von Erweiterungen dieses Katalogs zuständig. Sie können die Katasterführung ganz oder teilweise an die Gemeinden oder Private delegieren. Gleichwohl existiert für ein bestimmtes Gebiet nur ein einziger Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen.»

2) Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) (BBl 2002, 2291)

Die Einrichtung eines ÖREB-Katasters, wie in den Artikeln 16 bis 18 GeolG vorgesehen, erfordert genauere Festlegungen zu bestimmten Grundvorstellungen wie etwa³⁾

- zur Bedeutung der grafischen Dokumente im Vergleich zum dahinter stehenden Verwaltungsakt⁴⁾,
- zum Umgang mit der grafischen Semiologie,
- der Festlegung von Unsicherheitsbereichen,
- den jeweiligen Kompetenzen der Entscheidungsträger und der Verwaltungsinstanzen des Katasters, usw.

Diese Punkte werden Gegenstand des für das Frühjahr 2007 erwarteten Abschlussberichts der Arbeitsgruppe SIDIS⁵⁾ sein.

1.2 Zielsetzung und Aufgabengrenzung

Ziel der vorliegenden Studie ist es, die Umsetzung von öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen in einem Raumkataster aus dem Blickwinkel der betroffenen Datenherren zu untersuchen. Dabei sollen folgende Teilziele verfolgt werden:

- Die Verfahren zum Erlass der ÖREB in verschiedenen Kantonen sollen exemplarisch dargestellt werden.
- Die Verfahren zum Erlass der ÖREB sollen mittels eines Typisierungsrasters erfasst werden.
- Ein schweizweit standardisiertes Verfahren der Kantone zum Erlass des ÖREB soll beurteilt werden.
- Die Funktionsweise eines zukünftigen ÖREB-Katasters soll aufgezeigt werden.
- Die Gestaltungsfreiheit der Kantone beim Vollzug des GeolG soll aufgezeigt werden.

Schwergewicht bilden die rechtlichen und organisatorischen Aspekte der Umsetzung. Die technische Umsetzung des ÖREB-Katasters (z.B. Herleitung von Datenmodellen, Spezifikation von Anwendungsfällen, Design von Benutzeroberflächen, Empfehlungen für die technische Infrastruktur) sind nicht Bestandteil dieser Studie.

Der Gegenstand eines ÖREB-Katasters ist in Art. 16 Abs. 1 GeolG wie folgt beschrieben: «...öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen, die nach den Vorschriften des Zivilgesetzbuchs nicht im Grundbuch angemerkt werden». Ein *ÖREB-Kataster im engeren Sinn*, welcher nur die

3) Erläuternder Bericht Verordnungsrecht zum Geoinformationsgesetz (GeolG) vom 30. November 2006 (Begleitbericht zur Anhörung)

4) Zufferey, J.-B.: Projet du groupe SIDIS - Cadastre 2014 Des restrictions de droit public à la propriété privée - Etude «Texte-Plan» sur la valeur juridique des documents graphiques, 2007.

5) Rapport final du groupe SIDIS: Les systèmes d'information sur les droits à incidence spatiale et plus particulièrement le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF), 2007

momentan rechtskräftigen, einzelnen Eigentumsbeschränkungen wiedergibt, hat nach Einschätzung der Autoren dieser Studie nur einen beschränkten Nutzen. Erst durch die kombinierte Darstellung der Eigentumsbeschränkungen und die Integration zusätzlicher Informationen (z.B. Mutationsperimeter oder Mutationsvorschläge) in den Kataster kann ein Mehrwert geschaffen werden (*ÖREB-Kataster im weiteren Sinn*). Diese Studie fokussiert auf den ÖREB-Kataster im weiteren Sinn.

Die Studie richtet sich primär an die von der Umsetzung dieses Raumkatasters betroffenen Fachstellen und Fachämter von Bund, Kantonen und Gemeinden.

1.3 Vorgehen

Nach dem Studium der vorliegenden Unterlagen und Dokumente der SIK-GIS und der Arbeitsgruppe SIDIS wurden in Kapitel 2.3 die Verfahren zum Erlass der ÖREB für die acht priorisierten ÖREB (Tabelle 1) skizziert: Die einzelnen Verfahrensschritte, welche bis zur rechtskräftigen Festlegung der ÖREB zu durchlaufen sind, sowie die möglichen Rechtsmittelwege wurden beschrieben. Der Handlungsspielraum der kantonalen Gesetzgeber, welcher diesen aufgrund der föderalistischen Kompetenzstrukturen zukommt, wird aufgezeigt. Eine tabellarische Darstellung anhand von Stichworten (bspw. Planauflagepflicht, Einspracherecht, Referendumpflicht) gibt Auskunft über die unterschiedlichen Verfahren.

- | | |
|------------------------------|---|
| • Nutzungsplanung (kommunal) | • Lärmempfindlichkeitsstufen (in Nutzungszonen) |
| • Gewässerschutzbereiche | • Grundwasserschutzzonen |
| • Grundwasserschutzareale | • Kataster von belasteten Standorten |
| • Waldfeststellungen | • Waldgrenzen (in Bauzonen) |

Tabelle 1: Die acht priorisierten ÖREB, gemäss GeolV, Version 11, 20.11.2006; Entwurf für Anhörung/Ämterkonsultation.

Die zukünftige praktische Umsetzung des ÖREB-Katasters wurde exemplarisch anhand der Kantone Aargau, Luzern und Zürich (Beispielkantone) erarbeitet (Kapitel 0). Dabei dienten die Themen «Nutzungsplanung», «Grundwasserschutzzonen» und «Grundwasserschutzareale» als Diskussionsbasis. Für diese drei ÖREB wurden auch die verfahrensrechtlichen Vorgaben dargestellt (Anhang A1).

Die Erarbeitung der praktischen Umsetzung in den Beispielkantonen erfolgte in drei Schritten (Abbildung 1).

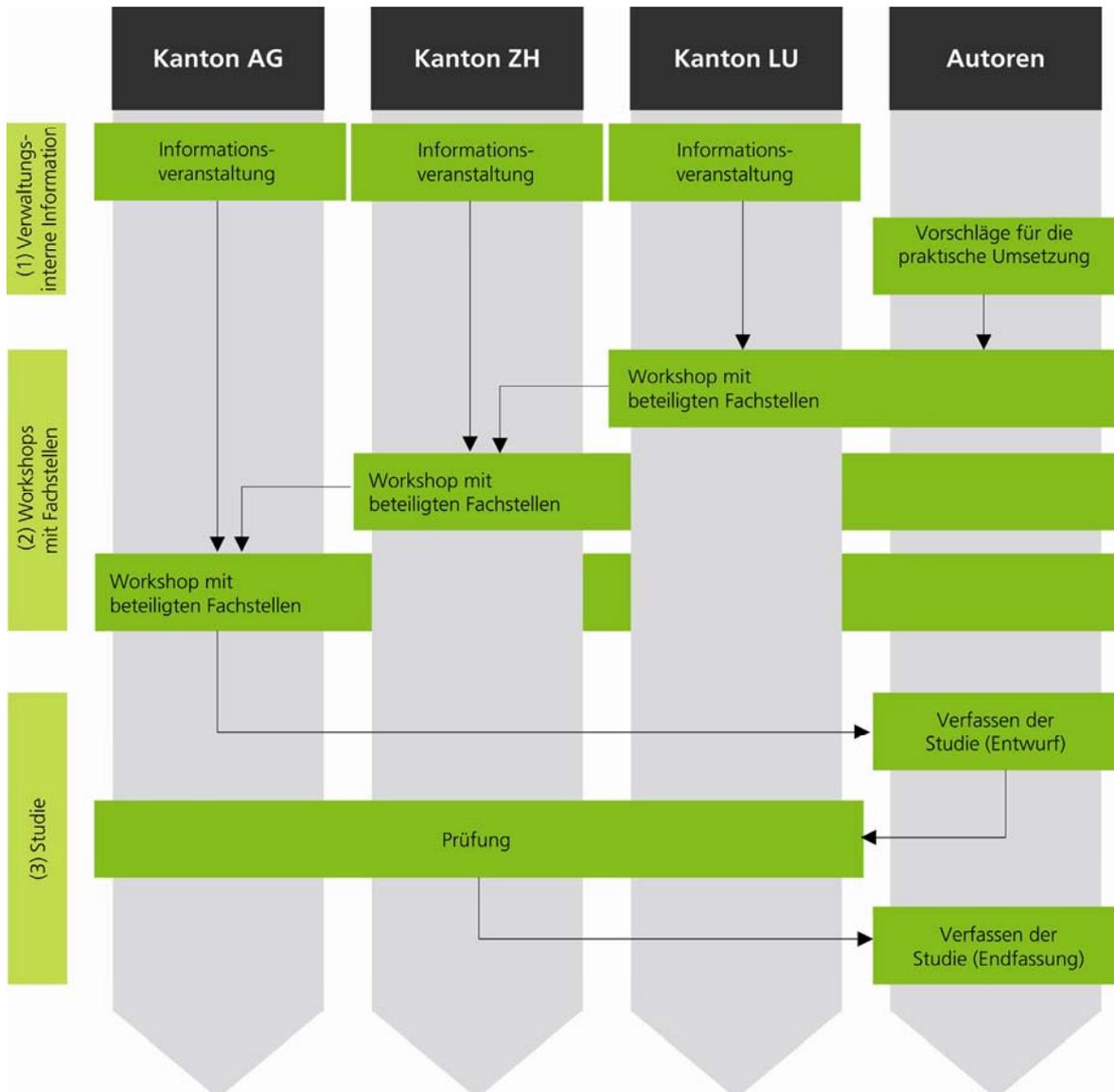


Abbildung 1: Vorgehen bei der Erarbeitung der praktischen Umsetzung in den Beispielskantonen.

1. In jedem Beispielskanton wurde eine **verwaltungsinterne Informationsveranstaltung** zum Thema ÖREB durchgeführt.
2. In jedem Beispielskanton wurde zwischen November 2006 bis Januar 2007 ein halbtägiger **Workshop mit beteiligten Fachstellen** (Raumplanung, Grundwasser, Amtliche Vermessung, GIS) abgehalten. Dabei wurde einerseits der *Ist-Zustand* in den Beispielskantonen erfasst (die geltende Rechtsordnung, das Verfahren zum Erlass der ÖREB, die organisatorischen und technischen Vorgänge bei der Aufnahme und Nachführung der ÖREB). Andererseits

wurden die bestehenden *Vorschläge zur praktischen Umsetzung* (Resultate der bisherigen Workshops) diskutiert und weiterentwickelt.

3. Aus den Resultaten der Workshops wurde die **Studie** verfasst und den Beispielkantonen zur Prüfung vorgelegt. Ihre Ergänzungen wurden integriert.

2 **Verfahrensrechtliche Grundlagen zum Erlass von ÖREB**

2.1 **Welche ÖREB werden vom Kataster erfasst?**

Das GeolG sieht nicht vor, die verschiedenen Arten von öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen zu definieren oder einzuschränken. Aus diesem Grund soll die Liste der Geobasisdaten des Bundesrechts, welche Gegenstand des Katasters sind, durch den Bundesrat definiert werden⁶⁾. Den Kantonen steht es frei den Katalog zu erweitern.

Damit die Information über eine ÖREB im Kataster eingesehen werden kann, müssen gemäss der Botschaft zum Geoinformationsgesetz folgende Bedingungen eingehalten werden:

- Die Beschränkung muss Gegenstand eines Entscheids gewesen sein, durch dessen Inkrafttreten die öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung begründet wurde.
- Die ÖREB muss Bestandteil des vom Bundesrat definierten Katalogs der Geobasisdaten des Bundesrechts oder der kantonalen Erweiterungen sein.
- Die Darstellung der nach genau festgelegten Regeln modellierten und von der für den Entscheid zuständigen Behörde bestätigten öffentlich-rechtlichen Beschränkungen wird im ÖREB-Kataster eingetragen.

2.2 **Rechtskraft von ÖREB**

ÖREB werden auf verschiedene Arten und durch verschiedene Akte begründet. Dies geschieht durch Verfügungen, Allgemeinverfügungen oder in Planungsverfahren. Eine Verfügung ist dem Adressaten zu eröffnen. Die Mitteilung des Erlasses oder der Verfügung eröffnet die daran geknüpften Wirkungen. Sie löst insbesondere den Beginn von Einsprache- oder Rechtsmittelfristen aus. Wird gegen eine Verfügung einer erstinstanzlichen Behörde ein Rechtsmittel ergriffen, kommt dieser im Normalfall von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung zu. Die aufschiebende Wirkung führt dazu, dass der Inhalt einer Verfügung erst rechtskräftig (und damit vollstreckbar) wird, wenn das Rechtsmittelverfahren abgeschlossen ist oder im Einzelfall die aufschiebende Wirkung entzogen wird.

6) Botschaft zum Bundesgesetz über Geoinformation, S. 19.

Die Verfügung gilt dann als zugestellt, wenn sie vom Adressaten entgegengenommen oder zumindest in den Zugangsbereich des Adressaten gelangt ist (Postfach oder Briefkasten). Die möglichen Rechtsmittel müssten innert der Beschwerdefrist bei der Post aufgegeben worden sein. Für eine zuständige Behörde kann es daher schwierig sein, den genauen Zeitpunkt der Rechtskraft einer ÖREB festzustellen. Um diese Frage zu klären, kann nach Ablauf der Rechtsmittelfrist bei der oberen Instanz eine sogenannte Rechtskraftbescheinigung eingeholt werden. Damit bestätigt die Rechtsmittelbehörde, dass kein Rechtsmittel eingegangen ist und der ursprünglichen Verfügung Rechtskraft zukommt.

2.3 Beschrieb der Verfahren zum Erlass der ÖREB

Die ÖREB-Themen «Grundnutzung», «Grundwasserschutzzone» und «Grundwasserschutzareal» dienen als Fallbeispiele für diese Studie. Für die drei Beispielkantone sind die verfahrensrechtlichen Vorgaben dieser Themen in Anhang A1 dargestellt.

Im Folgenden sollen die Verfahren zum Erlass der ÖREB zusätzlich am Beispiel ausgewählter Kantone dargestellt werden. Dabei werden die ÖREB wie folgt gruppiert:

- ÖREB, aus einer Nutzungsplanung (Gruppe A);
- ÖREB, aus einer Verfügung (Gruppe B);
- ÖREB, aus einem Inventar oder Kataster (Gruppe C).

Diese Unterteilung bildet auch die Grundlage für die nachfolgende Typisierung (siehe Kapitel 2.4).

2.3.1 Gruppe A: ÖREB aus einer Nutzungsplanung

a) Grundnutzung

Nutzungspläne ordnen die zulässige Nutzung des Bodens. Sie haben dabei gemäss Art. 14 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen zu unterscheiden. Es gibt sowohl kantonale wie auch kommunale Nutzungspläne. Daneben bestehen auch Sondernutzungspläne. Das RPG verpflichtet die Kantone, Zuständigkeiten und Verfahren zum Erlass der Nutzungspläne zu regeln (Art. 25), setzt aber gleichzeitig in mehreren Bestimmungen bestimmte Minimalanforderungen an die Verfahren. Die Kantone führen diese Vorgaben in ihren Planungs- und Baugesetzen sowie ergänzend auch in Verordnungen oder Dekreten aus.

Vorliegend wird das Verfahren für den Erlass der kommunalen Zonenordnung gemäss Minimalanforderungen des RPG dargestellt:

Verfahrensschritte	Zuständigkeit	Beschreibung	Quelle
Information und Mitwirkung	Gemeinderat	In den meisten Kantonen wird dazu die Nutzungsplanung öffentlich aufgelegt und die Einwendungen der Bevölkerung anschliessend bearbeitet.	Art. 4 Abs. 2 RPG
Publikation	Gemeinderat	Öffentlich aufzulegen sind nicht nur die kartografischen Darstellungen, sondern auch die dazu gehörenden Bau- und Zonenvorschriften (BGE 106 Ia 383).	Art. 33 Abs. 1 RPG
Festsetzung	Gemeinderat, ev. Stimmbevölkerung	Grundsätzlich wird der Nutzungsplan von einer gesetzgebenden Behörde (Kanton oder Gemeinde) erlassen. In einigen Kantonen werden Sondernutzungspläne durch die Exekutiven erlassen. Daneben können Nutzungspläne dem Referendum unterstehen.	
Rechtsmittel	Kanton	Es ist mindestens ein kantonales Rechtsmittel vorzusehen.	Art. 33 Abs. 2 und 3 RPG
Genehmigung	Kanton	Die Kantonale Behörde prüft den Nutzungsplan auf die Übereinstimmung mit den kantonalen Richtplänen. Mit der Genehmigung wird der Nutzungsplan verbindlich.	Art. 26 RPG

Tabelle 2: Nutzungsplanungsverfahren gemäss Minimalanforderungen des RPG.

b) Schutzzonen

Schutzzonen gemäss Art. 17 RPG können als eigenständige oder als überlagernde (zu einer Grundnutzung hinzutretende) Zonen ausgeschieden werden. Schutzzonen werden zum Ziel des Erhalts von Gewässern und Ufern, besonders schönen oder wertvollen Landschaften, bedeutender Ortsbilder, geschichtlicher Stätten, Natur- und Kulturdenkmäler und Lebensräumen für schutzwürdige Tiere und Pflanzen erlassen. Die Kantone können aber zusätzliche Schutzgebiete auch auf anderen Wegen erlassen. Die Grundlagen für die Ausscheidung von Schutzzonen ergeben sich aus den entsprechenden eidgenössischen und kantonalen Schutzgesetzen (NHG, GSchG, Fischereigesetz, Jagd- und Vogelschutzgesetz, etc.), aus den Inventaren und Konzepten des Bundes sowie aus den kantonalen Richtplänen, Konzepten und Inventaren.

Das kantonale Recht hat geeignete Massnahmen vorzusehen, um die Schutzziele zu erreichen. Das RPG schlägt dazu die Einbindung in die Nutzungsplanung vor (Art. 17 Abs. 1 RPG). Das Ver-

fahren in welchem die Schutzzonen erlassen werden, richtet sich in diesem Fall nach den relevanten Bestimmungen über die Nutzungsplanung (Tabelle 2).

Neben dem Erlass von Schutzzonen im Rahmen der Nutzungsplanung sind – wie erwähnt – Schutzmassnahmen auch mit Schutzverordnungen, Sonderbestimmungen in kommunalen Bauordnungen, Schutzverfügungen oder verwaltungs- oder privatrechtlichen Verträgen möglich. Diese Mittel können dann ergriffen werden, wenn sich eine eigentliche Schutzzone nicht als geeignet erweist.

c) Lärmempfindlichkeitsstufen

In Art. 43 Lärmschutzverordnung (LSV) werden die Behörden angewiesen, den Nutzungszonen gemäss Art. 14 RPG Empfindlichkeitsstufen zuzuweisen. Damit gelten die Empfindlichkeitsstufen rechtlich als so genannte weitere Zonen gemäss Art. 18 RPG⁷⁾. Art. 44 Abs. 1 LSV verweist bezüglich des anwendbaren Verfahrens auf die Nutzungsplanung. Damit gelten die Minimalanforderungen des RPG für Nutzungspläne auch für den Erlass von Empfindlichkeitsstufen⁸⁾. Für die Zuweisung dieser Empfindlichkeitsstufen hat die LSV eine Frist bis 1997 gesetzt, so dass heute wohl in allen Gemeinden Empfindlichkeitsstufen zugewiesen sind und keine einzelfallweisen Zuordnungen mehr vorkommen dürften (Art. 43 Abs. 2 LSV). Den Kantonen und Gemeinden stehen damit bei der Regelung des Verfahrens all jene Planungsinstrumente zur Verfügung, welche das Raumplanungsrecht zur eigentümerverbindlichen Nutzungsregelung zulässt (Tabelle 2)⁹⁾. Die bestehenden Lärmbelastungskataster werden nicht im Nutzungsplanverfahren erlassen und gelten damit nicht als grundeigentümerverbindliche Lärmempfindlichkeitsstufen.

d) Baulinien und Projektierungszonen gemäss Nationalstrassengesetz und Eisenbahngesetz

Zur vorsorglichen Freihaltung des für den Nationalstrassenbau sowie des Eisenbahnbaus benötigten Raumes sehen NSG und EBG vor, dass Projektierungszonen für maximal fünf Jahre den Raum sichern können. Wird die Planung konkretisiert, so können mit der Festlegung des Ausführungsprojektes Baulinien festgelegt werden, welche die Projektierungszonen ablösen. Baulinien bilden einen Enteignungstitel für den späteren Landerwerb. Da diese Instrumente im nationalen Interesse liegen, werden sie vom zuständigen Departement festgesetzt. Die mit den Ausführungsprojekten genehmigten Baulinien sind in den Gemeinden öffentlich bekanntzumachen und die Pläne zur Einsicht offen zu halten. Die Baulinien werden nach der Festsetzung durch das Departement mit ihrer Veröffentlichung in den Gemeinden und nach Ablauf der Rechtsmittelfrist rechtswirksam. Das bis zum Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs zwischen

7) Dr. Markus Neff, Die Auswirkungen der LSV auf die Nutzungsplanung, Zürich 1994, S. 148

8) BGE 118 Ib 75

9) BGE 116 Ib 441

dem Bund und den Kantonen geltende Verfahren gemäss NSG (voraussichtlich bis 1.1.2008) gestaltet sich wie folgt (Abbildung 2):

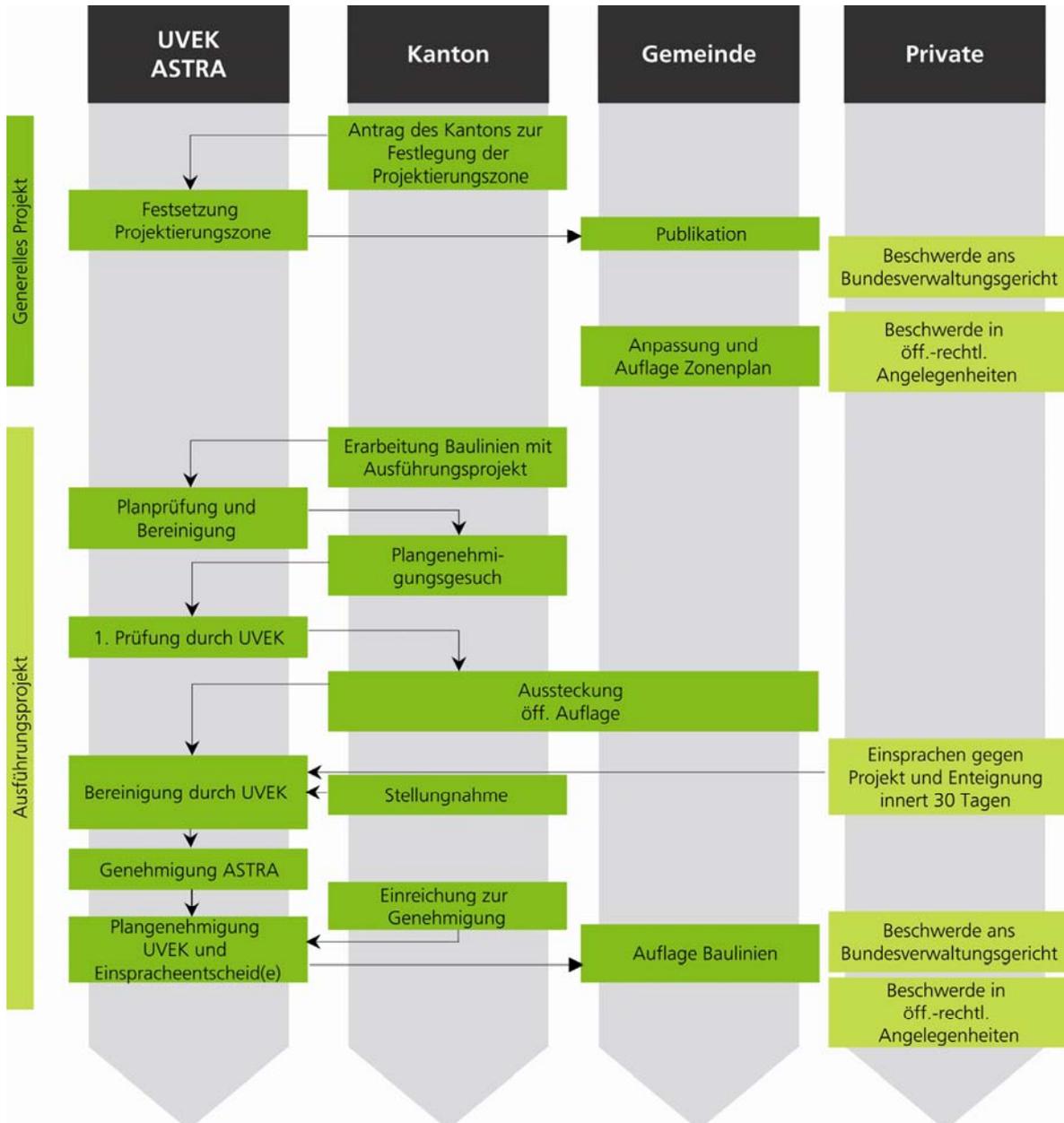


Abbildung 2: Landsicherung gemäss Nationalstrassengesetzgebung.

2.3.2 Gruppe B: ÖREB aus einer Verfügung

Das Gewässerschutzgesetz (GSchG) regelt den qualitativen sowie den quantitativen Schutz von ober- und unterirdischen Gewässern. Es sieht drei Instrumente dazu vor: die Gewässerschutzbereiche, die Grundwasserschutzzonen sowie die Grundwasserschutzareale (Art. 19 bis 21 GSchG). Die Kantone werden verpflichtet, die Gewässerschutzareale und –zonen in Gewässer-

schutzkarten festzuhalten (Art. 29 und 30 GSchV) sowie Gewässerschutzfachstellen einzurichten und Gewässerschutzpolizei und einen Schadendienst zu organisieren.

a) Grundwasserschutzzonen

Grundwasserschutzzonen dienen dazu, Trinkwassergewinnungsanlagen und das Grundwasser unmittelbar vor seiner Nutzung als Trinkwasser vor Beeinträchtigungen zu schützen. Sie sind um die im öffentlichen Interesse liegenden Grundwasserfassungen auszuscheiden, d.h. um alle Fassungen, deren Wasser den Anforderungen der Lebensmittelgesetzgebung entsprechen muss, sowie um Grundwasseranreicherungsanlagen. Die Grundwasserschutzzonen sind das wichtigste Instrument des nutzungsorientierten planerischen Grundwasserschutzes.

Für die Ausscheidung der Schutzzonen sind in der Regel folgende Unterlagen erforderlich, welche durch ausgewiesene Fachpersonen zu erarbeiten und vom Inhaber der Fassung beizubringen sind:

- Schutzzonenplan mit Darstellung der Abgrenzungen (Bemessung) der Schutzzonen;
- Schutzzonenreglement (in einigen Kantonen auch «Schutzzonenvorschriften» genannt) mit den Vorschriften und Nutzungsbeschränkungen. Das Schutzzonenreglement und der Schutzzonenplan bilden zusammen eine Einheit.

Die Schutzmassnahmen und Nutzungsbeschränkungen sind öffentlich zugänglich zu machen und insbesondere den Grundeigentümern, Mietern, Pächtern und Nutzniessern sowie Unternehmen, die innerhalb der Schutzzone Arbeiten ausführen, so mitzuteilen, dass sich ihnen der Rechtsmittelweg eröffnet. Die Kantone legen dazu das Verfahren fest (siehe Tabelle 3 und Tabelle 4).

Schutzzonenpläne werden von der Praxis als Pläne qualifiziert und können damit mit Rechtsmitteln angefochten werden (vgl. BGE 121 II 39). Obwohl aufgrund der Terminologie die Vermutung entstehen könnte, gelten Gewässerschutzzonen nicht als Nutzungszonen im Sinne des RPG.

b) Grundwasserschutzareale

Grundwasserschutzareale sind speziell ausgeschiedene Gebiete, in welchen der Schutz des unterirdischen Gewässers im Hinblick auf eine künftige Grundwasserbewirtschaftung (Nutzung oder Anreicherung) vorsorglich sichergestellt werden soll. Sie werden durch die Kantone ausgeschieden, in den Gewässerschutzkarten dargestellt und in die jeweilige Richt- und Nutzungsplanung integriert. In diesen Arealen dürfen keine Bauten und Anlagen erstellt werden, welche die künftige Bewirtschaftung beeinträchtigen können.

Die Ausscheidung von Grundwasserschutzarealen setzt also voraus, dass die hydrogeologischen Verhältnisse bekannt sind und die Voraussetzungen für eine spätere konkrete Standortplanung für Trinkwasseranlagen günstig sind. Die erforderlichen hydrogeologischen Abklärungen müssen vor Ausscheidung des Grundwasserschutzareals getroffen werden. Es gelten sinngemäss die Bemessungskriterien für die Dimensionierung von Grundwasserschutzzonen.

Den Kantonen steht es frei, Lage und Ausdehnung der künftigen Grundwasserschutzzonen innerhalb des Schutzareals schon vor dem Bau der Fassung festzulegen. Beide Rechtsinstitute überlagern die von der Nutzungsplanung vorgegebene Grundnutzung. In den Grundwasserschutzzonen und -arealen werden grundeigentümergebundene Nutzungsbeschränkungen errichtet. Es handelt sich dabei um auf Bundesrecht gestützte Anordnungen; für den Erlass solcher Verfügungen sieht das Bundesrecht verfahrensrechtliche Mindestgarantien vor, insbesondere:

- die Gewährung des rechtlichen Gehörs, sei es in Form einer persönlichen Zustellung oder einer öffentlichen Auflage mit Einsprachemöglichkeit;
- die Eröffnung der Verfügung auf schriftlichem Weg oder durch Veröffentlichung im amtlichen Publikationsorgan;
- eine Beschwerdemöglichkeit an ein kantonales Verwaltungsgericht.

In diesem Rahmen können die Kantone das Verfahren frei regeln. Sie können insbesondere vorsehen, dass eine Kantons- oder eine Gemeindebehörde für die Ausscheidung der Grundwasserschutzzonen und -areale zuständig ist. Bei den Kantonen bestehen teils Unterschiede, wer für die Festsetzung von Schutzarealen und -zonen zuständig ist. Im Anhang A1 finden sich Darstellungen zu den Verfahren für Grundwasserschutzzonen und -schutzareale in den Kantonen Aargau, Luzern und Zürich. Nachfolgend zwei weitere Beispiele (Tabelle 3, Tabelle 4):

Beispiel Kanton UR			
Verfahrensschritte	Zuständigkeit	Beschreibung	Quelle
Antrag	Fassungseigentümer	Der Fassungseigentümer kann Antrag auf Festsetzung von Schutzzonen stellen.	Art. 35 Abs. 1 GSchG
Publikation	Regierungsrat	Plan und Schutzreglement sind während 30 Tagen aufzulegen. Einsprachemöglichkeit gegen den aufgelegten Plan beim Regierungsrat.	Art. 18 VGS i.V.m. Art. 28 BauG
Festsetzung	Regierungsrat	Verfügt Schutzzonen und Schutzareale im Baulinienverfahren. Die Gemeinden werden dabei einbezogen.	Art. 2 Abs. 3 lit d,e VGS, Art. 17 Abs. 2 VGS

Beispiel Kanton UR			
Verfahrensschritte	Zuständigkeit	Beschreibung	Quelle
Rechtsmittel	Verwaltungsgericht Bundesgericht	Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Obergericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht	Art. 55 VRPV Art. 82 BGG

Tabelle 3: Gewässerschutzverfahren Uri.

Beispiel Kanton VD			
Verfahrensschritte	Zuständigkeit	Beschreibung	Quelle
Antrag	Fassungseigentümer	Der Fassungseigentümer lässt einen Schutzzoneplan ausarbeiten. kann Antrag auf Festsetzung von Schutzzone stellen.	Art. 63 LPEP
Publikation	Service des eaux, sols et assainissement	Schutzzone und Schutzareale sind öffentlich aufzulegen. Einsprachemöglichkeit gegen die aufgelegten Pläne an das Departement.	Art. 63 Abs. 6 und Art. 64 Abs. 4 LPEP
Festsetzung	Département	Das Departement setzt Schutzareale fest. Es berücksichtigt dabei die Einwendungen des Grundeigentümers, der Gemeinde sowie des kantonalen Labors.	Art. 73 Abs. 3 LATC
Rechtsmittel	Verwaltungsgericht Bundesgericht	Rekurs an das Verwaltungsgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht	Art. 73 Abs. 4 LATC Art. 82 BGG

Tabelle 4: Gewässerschutzverfahren Waadt.

c) **Waldfeststellung**

Die Frage, ob einer bestimmten Fläche aufgrund des bundesrechtlichen Waldbegriffs Waldqualität zukommt, ist häufig nicht einfach zu beantworten, hinsichtlich der damit verbundenen Rechtsfolgen jedoch von grosser Tragweite. Art. 10 WaG sieht dazu ein besonderes Waldfeststellungsverfahren vor: Wer ein schutzwürdiges Interesse nachweist, kann vom Kanton feststellen lassen, ob eine Fläche Wald darstellt. Von Amtes wegen ist eine Waldfeststellung durchzuführen, wenn bei der Nutzungsplanung Wald und Bauzone voneinander abzugrenzen sind oder auch dann, wenn ein anderes Verfahren eine Feststellung erfordert (Bsp. Rodungsverfahren).

Innerhalb der Bauzonen werden die Waldgrenzen entweder in die Nutzungsplanung integriert und damit verbindlich festgesetzt (statische Waldgrenzen). Oder die Waldgrenzen werden als Informationsebene in den Nutzungsplan integriert.

Ausserhalb der Bauzone gilt der so genannte dynamische Waldbegriff. Als Wald gilt danach jede Fläche, die mit Waldbäumen oder Waldsträuchern bestockt ist und Waldfunktionen erfüllen kann. Je nach Gegebenheiten kann sich die Waldfläche im Laufe der Jahre ändern. Massgebend sind die tatsächlichen Verhältnisse vor Ort zum Zeitpunkt der Beurteilung. Es besteht deshalb auch ein erhebliches Interesse, die landwirtschaftlichen Flächen vom Wald abzugrenzen.

Nachfolgend zwei Beispiele für die Waldfeststellung in den Kantonen (Tabelle 5, Tabelle 6):

Beispiel Kanton SH			
Verfahrensschritte	Zuständigkeit	Beschreibung	Quelle
Antrag	Von Amtes wegen oder Grundeigentümer	Das Waldfeststellungsgesuch ist mit dem Nachweis eines schutzwürdigen Interesses dem Kantonsforstamt einzureichen.	Art. 11 Abs. 1 WaG SH
Auflage und Einwendungen	Kantonsforstamt	Das Kantonsforstamt legt den Vorschlag öffentlich auf und informiert die betroffenen Grundeigentümer über die Auflage. Während der Auflagefrist können Einwendungen ans Departement gestellt werden.	Art. 11 Abs. 2 und 3 WaG Art. 13 WaG
Festsetzung	Departement	Das Departement leitet Einwendungen an die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller weiter und setzt eine Frist zur Stellungnahme an. Vor seinem Entscheid hört es die betroffene Gemeinde an.	Art. 13 WaG
Rechtsmittel		Rekurs an den Regierungsrat Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Obergericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht	Art. 14 WaG Art. 34 VRPG Art. 82 BGG

Tabelle 5: Waldfeststellung im Kanton Schaffhausen.

Beispiel Kanton VS			
Verfahrensschritte	Zuständigkeit	Beschreibung	Quelle
Antrag	Von Amtes wegen oder Grundeigentümer	Die Abgrenzung des Waldareals erfolgt im Auftrag der Gemeinde unter der Leitung des Kreisforstinspektors oder auf Gesuch Privater	Art. 2 VWB
Auflage und Einsprachen	Kantonsforstinspektor	Publikation und öffentliche Auflage. Einsprachen sind während der Auflagefrist einzureichen.	Art. 3 Abs. 1 VWB
Festsetzung	Dienststelle für Wald und Landschaft	Die Dienststelle holt Berichte weiterer Amtsstellen ein. Der Staatsrat entscheidet über Waldfeststellung und Einsprachen.	Art. 3 VWB
Publikation	Staatsrat	Waldfeststellung wird publiziert und zusammen mit dem Plan den Betroffenen eröffnet.	Art. 3 VWB
Rechtsmittel		Beschwerde ans Verwaltungsgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht.	Art. 72 VVRG Art. 82 BGG

Tabelle 6: *Waldfeststellung im Kanton Wallis.*

2.3.3 Gruppe C: ÖREB aus einem Inventar oder Kataster

a) Kataster belasteter Standorte

Art. 32c USG bestimmt, dass die Kantone dafür zu sorgen haben, dass Deponien und andere, durch Abfälle belastete Standorte (belastete Standorte) saniert werden, wenn sie zu schädlichen oder lästigen Auswirkungen führen, oder die konkrete Gefahr besteht, dass solche entstehen. Dazu müssen die Kantone einen öffentlich zugänglichen Kataster belasteter Standorte führen (Art. 32c Abs. 2 USG). Wie dies zu erfolgen hat, regelt die AltIV in Art. 5 und 6.

Der Vollzug der Altlastengesetzgebung ist grundsätzlich Sache der Kantone, welche die zuständigen Behörden bezeichnen. Die Behörde ist gehalten, die Zusammenarbeit mit den Betroffenen zu suchen (Art. 23 AltIV; Art. 41a USG) und sich mit den direkt Betroffenen über die erforderlichen Beurteilungen und Massnahmen ins Einvernehmen zu setzen. Der Eintrag in den Kataster gilt eigentlich als Realakt, was üblicherweise kein förmliches Verwaltungsverfahren bedarf und schlichtes Verwaltungshandeln darstellt.

Der Eintrag kann jedoch auf die Rechtsstellung des betroffenen Grundeigentümers Auswirkungen haben, weshalb diesen bestimmte Mitwirkungsrechte zustehen. Art. 5 Abs. 2 AltIV sieht

hier als bundesrechtliche Minimalvorgabe vor, dass die Behörde den Inhabern oder den Inhaberrinnen die zur Eintragung in den Kataster vorgesehenen Angaben mitteilt und ihnen Gelegenheit gibt, Stellung zu nehmen und Abklärungen durchzuführen. Auf deren Verlangen trifft sie eine Feststellungsverfügung (Tabelle 7). Liegt ein besonderes, schützenswertes Interesse des Grundeigentümers vor, so hat die Behörde eine anfechtbare Verfügung zu erlassen. Insbesondere in den folgenden Fällen hat eine solche zu erfolgen:

- Beabsichtigt die Behörde, einen Standort im Kataster einzutragen, und den Anträgen des Grundeigentümers nicht Folge zu leisten, so trifft sie über das Bestehen, den Umfang und den Inhalt der Katasterpflicht eine anfechtbare Verfügung.
- Beantragt der Standortinhaber, einen zu Unrecht erfolgten Eintrag zu streichen oder einen in der Sache überholten Eintrag zu ändern oder zu ergänzen, trifft die Behörde über das Bestehen, den Umfang und den Inhalt der Katasterpflicht eine anfechtbare Verfügung, soweit sie dem Antrag des Standortinhabers keine Folge geben will.

Tabelle 7 skizziert die verfahrensrechtlichen Vorgaben der Altlastenverordnung.

Verfahrensschritte	Zuständigkeit	Beschreibung	Quelle
Abklärung	Zuständige Behörde	Die Behörde ermittelt die belasteten Standorte	Art. 5 AltIV
Mitwirkung, rechtliches Gehör	Zuständige Behörde	Die Behörde teilt dem Standortinhaber die zur Eintragung vorgesehenen Angaben mit. Die Behörde gibt dem Standortinhaber die Gelegenheit Stellung zu nehmen und eigene Abklärungen durchzuführen	Art. 5 Abs. 2 AltIV
Eintrag	Zuständige Behörde	Trägt den Standort in den Kataster ein.	Art. 5 Abs. 2 AltIV
Behördliche Feststellung		Liegt ein schützenswertes Interesse beim Standortinhaber vor, so hat die Behörde eine anfechtbare Verfügung zu erlassen.	Art. 5 Abs. 2 AltIV

Tabelle 7: Eintrag in den Kataster belasteter Standorte.

b) Gefahrenkarten (auch Gefahrenkataster, Gefahrenzonen)

Die Bundesgesetze über die Raumplanung (Art. 6 Abs. 2 lit. c RPG), den Wasserbau (Art. 21 WBV) und den Wald (Art. 36 WaG) mit den entsprechenden Verordnungen verpflichten die Kantone, den Hochwasserschutz bei raumwirksamen Tätigkeiten zu berücksichtigen und Gefahrenkarten zu erstellen. Die kantonalen Gesetze und Verordnungen regeln den Erlass von Gefahrenbereichen und wie diese auf kantonaler und kommunaler Stufe zu berücksichtigen sind. Die Rechtswirkungen bei Gefahrenkarten und Gefahrenkatastern sind nicht einheitlich. Wo die kantonalen Behörden eine Eintragung festsetzen, gilt dies – wie beim Kataster der belasteten

Standorte – als Realakt und damit als reines Verwaltungshandeln. Erst wenn in Anwendung der Eintragung in den Gefahrenkataster eine Verfügung ergeht, ist diese durch den betroffenen Grundeigentümer anfechtbar (bspw. werden in der Baubewilligung spezielle Massnahmen angeordnet oder eine anfechtbare Feststellungsverfügung erlassen). Ein solches Vorgehen ist im Kanton Zürich der Fall:

Im **Kanton Zürich** enthält Art. 203 PBG die Verpflichtung für Kanton und Gemeinden zur Erstellung von Schutzinventaren. Die Baudirektion erlässt nach Anhören der Gemeinden einen Plan über die Gefahrenbereiche (Art. 22 Abs. 2 WWG). Mit der Eintragung eines Objektes in ein Inventar oder durch besondere Anordnung treten provisorische Schutzmassnahmen in Kraft, die innert Jahresfrist durch dauernde Anordnungen abgelöst werden müssen (Art. 209 ff, PBG). Folgende Arten der Schutzmassnahmen bestehen:

Massnahmen des Planungsrechts: Damit werden im Verfahren der Nutzungsplanung die Schutzziele wahrgenommen, beispielsweise in der Ausscheidung von Kernzonen, Quartiererhaltungszonen, mittels Gestaltungsplänen oder kommunalen Erholungszonen. Diese Arten von Schutz-zonen fallen verfahrensmässig als ÖREB unter die ÖREB der Grundnutzung (vgl. Tabelle 8).

Schutzverordnungen: Dabei handelt es sich um Anordnungen, welche häufig in «Nutzungspläne» integriert werden. Weiter finden sich Karten aufgrund von Schutzvorschriften der Natur- und Heimatschutzverordnung oder der Pflanzenschutzverordnung. Diese Art von Schutzmassnahmen stellen ebenfalls generell-abstrakte Anordnungen dar. Sie können nach Ablauf der Rechtsmittelfrist in den ÖREB-Kataster eingetragen werden.

Schutzverfügungen: Betrifft der Schutz nur ein einzelnes Grundstück oder Objekt, so ist grundsätzlich eine Schutzverfügung zu erlassen (Art. 205 lit. c PBG) oder ein verwaltungsrechtlicher Vertrag abzuschliessen. Schutzverfügungen können (müssen aber nicht) im Grundbuch an-gemerkt werden. Daneben kann der einzelne Grundeigentümer bei Vorliegen eines Interesses einen Entscheid über die Schutzwürdigkeit seines Grundstückes verlangen (Art. 213 PBG). Auch in diesem Fall wird eine Verfügung über ein Schutzobjekt ergehen. Diese Art der Schutzmassnahmen wird also aus rechtlicher Sicht erst mit dem Erlass einer Schutzverfügung grundeigentümer-verbindlich und nicht bereits mit dem Eintrag in ein Inventar oder Kataster. Soll das ÖREB-Kataster also die rechtskräftigen, absolut wirkenden Eigentumsbeschränkungen enthalten, so wäre ein Eintrag ins ÖREB-Kataster erst mit Eintreten der Rechtskraft einer allenfalls ergehenden Verfügung (und nicht mit Erlass des Inventars) möglich.

In **weiteren Kantonen** werden jedoch die Gefahrenzonen im Rahmen der Nutzungsplanung ausgeschieden und gelten damit als weitere Zonen im Sinne von Art. 18 RPG. Für die Verfahren gelten dann die Ausführungen und die Rechtswirkungen gemäss Nutzungsplanung (Ziff. 2.2.1, vgl. Tabelle 2). Beispiele dafür sind:

Kanton Basel-Landschaft: Art. 30 RBG

Kanton Graubünden: Art. 38 RPG

Kanton Luzern: Art. 57 PBG

2.4 Typisierung der Verfahren zum Erlass der ÖREB

Die Verfahren zum Erlass dieser Begründungsakte sind durch Bundesgesetze sowie kantonale Ausführungsvorschriften geregelt. So divers die Entstehungsgründe für ÖREB sind, so unterschiedlich gestalten sich die Verfahren zu deren Erlass.

Gemäss dem Entwurf des GeolG sollen in den neuen Kataster die Geobasisdaten des Bundesrechts aufgenommen werden, wobei es den Kantonen frei steht, weitere ÖREB darin aufzunehmen (Art. 16 Abs. 3 GeolG). Nachfolgend soll der Versuch unternommen werden, die acht priorisierten ÖREB (Tabelle 1) nach ihrem Entstehungsprozess in Fallgruppen einzuteilen. Dabei werden die bundesrechtlichen Verfahrensvorgaben der einzelnen ÖREB aufgezeigt und – wo sich in der Umsetzung durch die Kantone grössere Unterschiede ergeben – auch exemplarisch aufgezeigt.

Die Tabelle 8 gibt darüber Auskunft, bei welchen Verfahren welche Verfahrensschritte durchzuführen sind. Die tabellarische Ausführung enthält nur die bundesrechtlichen Minimalvorschriften. Es ist den Kantonen freigestellt, die Durchführung zusätzlicher Verfahrensschritte – wie beispielsweise ein Mitwirkungsverfahren oder ein Einspracheverfahren – zu verlangen.

	Gruppe A: ÖREB aus Nutzungsplanung			Gruppe B: ÖREB aus Verfügung				Gruppe C: ÖREB aus Inventar/ Kataster	
	Grund- nutzung	Schutzzonen	Empfindlich- keitsstufen	Baulinie/ Projektie- rungszone gemäss NSG und EBG	Grundwasser- schutzzonen	Grundwasser- schutzareal	Waldfeststel- lung	Kataster bel. Standorte	Gefahrenkarten (können auch in Grundnutzung integriert werden)
Information & Mitwirkung	ja	ja	ja		ja			ja	ja
Anstoss	Gemeinde oder Private	Gemeinde	Gemeinde	Kanton	Inhaber der Fassung	Vom Kanton bestimmte Behörde	Vom Kanton bestimmte Behörde	Vom Kanton bestimmte Behörde	Vom Kanton bestimmte Be- hörde
Erarbeitung	Gemeinde	Gemeinde	Gemeinde	Kanton	Private	Vom Kanton bestimmte Behörde	Vom Kanton bestimmte Behörde	Vom Kanton bestimmte Behörde	Vom Kanton bestimmte Be- hörde
Auflage/ Publikation	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja		
Einsprache- verfahren	ja	ja	ja	Nur bei Bauli- nien				Gegen darauf gestützte Ver- fügung	Gegen darauf gestützte Verfü- gung

	Gruppe A: ÖREB aus Nutzungsplanung			Gruppe B: ÖREB aus Verfügung				Gruppe C: ÖREB aus Inventar/ Kataster	
	Grund- nutzung	Schutzzonen	Empfindlich- keitsstufen	Baulinie/ Projektie- rungszone gemäss NSG und EBG	Grundwasser- schutzzonen	Grundwasser- schutzareal	Waldfeststel- lung	Kataster bel. Standorte	Gefahrenkarten (können auch in Grundnutzung integriert werden)
Festsetzung	Gemeinde	Gemeinde	Gemeinde	Bund	Vom Kanton bestimmte Behörde	Vom Kanton bestimmte Behörde	Vom Kanton bestimmte Behörde	Vom Kanton bestimmte Behörde	Vom Kanton bestimmte Be- hörde
Rechtsmit- telweg	ja	ja	ja	Ja	ja	Ja	ja	Gegen darauf gestützte Ver- fügung	Gegen darauf gestützte Verfü- gung
Genehmigung	Kanton	Kanton	Kanton						
Eintreten der Rechtskraft	Mit Genehmi- gung, Ab- schluss des Rechtsmittel- verfahrens und Fristablauf	Mit Genehmi- gung, Ab- schluss des Rechtsmittel- verfahrens und Fristablauf	Mit Genehmi- gung, Ab- schluss des Rechtsmittel- verfahrens und Fristablauf	Mit Fristablauf bzw. mit Ab- schluss des Rechtsmittel- verfahrens.	Mit Festset- zung	Mit Festsetzung			

Tabelle 8: Übersicht über die Typisierung der Verfahren zum Erlass der ÖREB.

2.5 Gestaltungsfreiheit der Kantone in der Umsetzung eines ÖREB-Katasters

Aufgrund der oben dargestellten Verfahren zum Erlass der priorisierten ÖREB lässt sich folgendes feststellen: Die Verfahren zum Erlass der bundesrechtlichen ÖREB stützen sich auf Bundesrecht und werden verfahrensmässig vom kantonalen Ausführungsrecht bestimmt. Diese Kompetenzverteilung stützt sich dabei auf die Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes in der Raumplanung im Bereich Wasser und Wald, welche in Art. 75 ff. der Bundesverfassung verankert sind.

Es wurde die Frage aufgeworfen, ob nicht die Einführung eines national einheitlichen und standardisierten Verfahrens zum Erlass der ÖREB zur Umsetzung des Katasters notwendig wäre. Folgende Erwägungen sind dabei aus rechtlicher Sicht relevant:

- Der Bundesrat bestimmt zunächst einen Minimalkatalog von sieben bis zehn ÖREB. Nach dieser Festsetzung müsste das Verfahren für diese ÖREB vereinheitlicht werden. Das Konzept des GeolG sieht jedoch ausdrücklich vor, dass dieser Katalog in einer weiteren Phase ausgeweitet wird. Es wären dann wiederum Gesetzesänderungen zur Vereinheitlichung der weiteren ÖREB notwendig.
- Die Verfahrensvorschriften zum Erlass von ÖREB basieren auf dem föderalistischen Subsidiaritätsprinzip und der damit verbundenen Kompetenzverteilung in den betroffenen Rechtsgebieten. Um ein national einheitliches Verfahren für jede ÖREB zu schaffen, wäre (zumindest in den Bereichen der Raumplanung, Wasser und Wald) eine Kompetenzverschiebung zugunsten des Bundes notwendig. Damit verbunden wäre neben einer Änderung der betreffenden Verfassungsbestimmungen auch die Revision der entsprechenden Bundesgesetze (z.B. RPG). Sodann wären in allen Kantonen die bestehenden verfahrensrechtlichen Bestimmungen aufzuheben.
- Das bestehende disperse System von Verfahren zum Erlass der Eigentumsbeschränkungen nimmt Rücksicht auf die jeweiligen Eigenheiten der Eigentumsbeschränkung. So bestehen ÖREB aufgrund von Verfügungen, von Inventaren oder Katastern oder ÖREB aus Planungsverfahren. Mit einer Vereinheitlichung der Verfahren könnten einige dieser Rechtsinstrumente nicht wie bisher bestehen bleiben (z.B. die Zweiteilung eines Katastereintrages in Realakt und darauf folgende Verfügung).
- Für den Eintrag ins ÖREB-Kataster ist der Zeitpunkt des Eintretens der Eigentümerverbindlichkeit und somit der Zeitpunkt der Rechtskraft einer Eigentumsbeschränkung massgeblich. Bevor eine ÖREB in das Kataster eingetragen würde, hätten die kantonalen Behörden den Zeitpunkt der Rechtskraft festzustellen. Ein national einheitliches Verfahren würde diese

Aufgabe nicht vereinfachen, da weiterhin die kantonal zuständigen Behörden mit der Feststellung der Rechtskraft betraut blieben.

Aus diesen Gründen erachten die Autoren dieser Studie eine Standardisierung der Verfahren zum Erlass der ÖREB als nicht verhältnismässig. Es erscheint zweckmässig, die Kompetenz zur Ausführung der bundesrechtlich vorgegebenen ÖREB weiterhin in der Gestaltungsfreiheit der Kantone zu belassen. Die praktische Umsetzung des ÖREB-Katasters kann sich aber bezüglich Organisation und Technik an der Vorgehensweise der AV orientieren.

Den Kantonen obliegt im Rahmen der Umsetzung des ÖREB Katasters gemäss GeolG jedoch noch weitere Gestaltungsfreiheit: das GeolG enthält Regelungen im Sinne eines koordinierenden allgemeinen Teils. Der Bund legt damit die allgemeine Funktionsweise eines ÖREB-Katasters fest und definiert die Mindestanforderungen hinsichtlich:

- Organisation des Katasters,
- Führung des Katasters,
- Harmonisierung der Daten,
- Qualität der Daten,
- Methoden und Verfahren,
- sowie der im Kataster abgebildeten ÖREB.

In der Umsetzung der bundesrechtlichen Mindestanforderungen sind die Kantone jedoch frei. Ausserdem können die Kantone die Katasterführung auch ganz oder teilweise an die Gemeinden oder Private delegieren und die Inhalte des ÖREB-Katasters erweitern.

3 Praktische Umsetzung in den Kantonen

3.1 Grundsätze

Basis für die zu erarbeitende Umsetzung bilden die folgenden Empfehlungen und Vorgaben, welche bereits in früheren Studien geäussert oder im GeolG festgehalten sind:

- Der ÖREB-Kataster wird durch die Kantone geführt, die Aufsicht und die strategische Ausrichtung obliegt jedoch dem Bund.¹⁰⁾
- Die Aktualität und die Verbindlichkeit der Geodaten ist von grosser Bedeutung. Wo nötig, müssen Abläufe optimiert und bestehende Gesetzesgrundlagen in den Fachgesetzen angepasst werden.¹¹⁾
- Der Datenherr wird durch den Rechtsraum definiert.¹¹⁾
- Die Umsetzung des ÖREB-Katasters soll auf bestehenden Verwaltungsabläufen aufbauen. Wo nötig müssen diese optimiert werden.¹¹⁾
- Die Fülle der bestehenden ÖREB zwingt zur Priorisierung der in einen ÖREB-Kataster aufzunehmenden Themen (relative Vollständigkeit).¹²⁾

3.2 Phasen der Umsetzung

Im Rahmen der Workshops mit den drei Beispielkantonen wurde klar: Die Umsetzung des ÖREB-Katasters, wie er im GeolG vorgesehen ist, kann vom heutigen Zustand aus (organisatorisch, technisch und rechtlich) nicht in einem Schritt erfolgen. Die Autoren schlagen vor, die Umsetzung der ÖREB in drei Phasen vorzunehmen (Abbildung 3).

Phase 1: Vorbereitung

Ziel dieser Phase ist es – im Sinne eines gemeinsamen Ausgangspunkts – die Voraussetzungen für die nachfolgende Phase 2 zu erreichen. Die drei Beispielkantone weisen punkto Datenhaltung und Infrastruktur einen unterschiedlichen Stand auf. Es darf angenommen werden, dass sich dieses Spektrum bei Ansicht aller 26 Kantone noch vergrössert.

10) Art. 34, Abs. 2 GeolG

11) SIK-GIS: Raumkataster aus Sicht der öffentlichen Verwaltung - Situationsanalyse, Meinungsbild und Empfehlung. 2004.

12) SIK-GIS: Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster) - Vertiefungsstudie zu den rechtlichen Aspekten. 2005

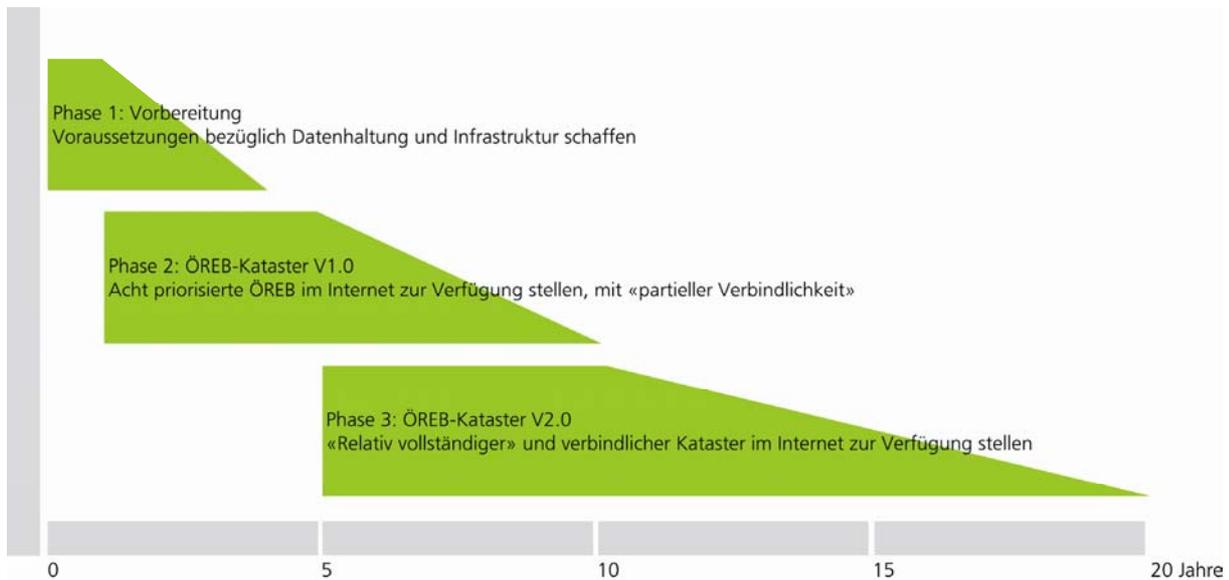


Abbildung 3: Phasen für die praktische Umsetzung. Die Zeitangaben beziehen sich in Jahren ab Inkrafttreten des GeolG und der Verordnung zum ÖREB-Kataster.

Die Voraussetzungen, die im Rahmen der Phase 1 geschaffen werden sollen, können folgendermassen definiert werden:

- die AV-Daten müssen flächendeckend gemäss AV93 vorliegen;
- die zu publizierenden ÖREB-Daten müssen flächendeckend im Vektorformat – in Einzelfällen wäre auch ein Rasterformat denkbar – vorliegen;
- die zu publizierenden ÖREB-Daten unterliegen einem vom Datenherrs im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben definierten Datenmodell;
- alle Geodaten werden in einer Geodatenbank gehalten;
- der Kanton verfügt über eine lauffähige Kartendienst-Applikation (Map Server).

Phase 2: ÖREB-Kataster Version 1.0

Die acht priorisierten ÖREB stehen der Öffentlichkeit auf kantonalen Webportalen entweder verbindlich oder – falls Aktualität und Qualität dies nicht zulassen – unverbindlich zur Verfügung. In diesem Zusammenhang sprechen wir von «partieller Verbindlichkeit».

Die Umsetzung erfordert im Wesentlichen organisatorisch-technische Massnahmen. Eine Änderung der Gesetzgebung – sei es kantonal oder kommunal – steht in dieser Phase nicht im Vordergrund.

Der ÖREB-Kataster Version 1.0 erlaubt die vorgesehene Evaluation durch den Bundesrat innerhalb von sechs Jahren nach dessen Einführung (Art. 43 Abs. 1 GeolG).

Phase 3: ÖREB-Kataster Version 2.0

Der ÖREB-Kataster Version 2.0 ist «relativ vollständig» und verbindlich; er hat somit den Charakter eines öffentlichen Registers. Die Publikation des ÖREB-Katasters auf einem Webportal des Bundes ist möglich.

Die Gesetzgebung wird bei Bedarf den organisatorisch-technischen Möglichkeiten angepasst (z.B. Zeitpunkt der Rechtskraft bei Publikation im Internet).

Neben der Erstellung der weiteren zu publizierenden ÖREB-Daten (flächendeckend im Vektorformat) können die ÖREB in ein national harmonisiertes Daten- und Darstellungsmodell überführt werden. Der Nutzen eines vom Bund vorgegebenen Daten- und Darstellungsmodell ist allerdings fraglich, da die lokalen ÖREB damit kaum abgebildet werden können.

3.3 Aspekte der Umsetzung eines ÖREB-Katasters Version 1.0

An den Workshops mit den Beispielkantonen wurde – ausgehend vom heutigen Zustand – die Umsetzung eines ÖREB-Katasters in der Version 1.0 diskutiert. Die wichtigsten Aspekte sind im Folgenden dargestellt. In einzelnen Fällen sind mehrere Varianten aufgeführt. Sie sollen das Spektrum und den Spielraum aufzeigen, welche bei der Umsetzung vorhanden sind.

3.3.1 Organisation

Der ÖREB-Kataster kann als rechtsverbindlicher Teil eines Raumkatasters betrachtet werden. Dieser Raumkataster entspricht im Wesentlichen den Geodatenbanken, welche die meisten kantonalen und kommunalen GIS-Fachstellen in den letzten Jahren aufgebaut und gepflegt haben. Es empfiehlt sich daher, den ÖREB-Kataster auf Basis dieser bestehenden Geodatenbanken aufzubauen und umzusetzen.

Die Datenpflege der ÖREB-Daten erfolgt entweder verwaltungsintern (durch den Datenherrn selbst) oder -extern (Delegation an Externe). In beiden Fällen müssen qualitätssichernde Prozesse die Verbindlichkeit der Geodaten sicherstellen. Dazu können in Anlehnung an bewährte Prozesse bestehender Nachführungsabläufe von Geodaten oder der AV (z.B. im Bereich Grenzmutation und Verifikation) übernommen werden. Für die inhaltliche Richtigkeit der Geodaten ist alleine der Datenherr verantwortlich.

Für den Betrieb des ÖREB-Katasters ist die katasterführende Stelle verantwortlich. Ihre Kernaufgaben sind:

- Publikation des ÖREB-Katasters in elektronischer Form;
- Support, Betrieb und Wartung des Informationssystems (z.B. Verfügbarkeit, Datensicherheit, Backup, Updates);
- Sicherstellen der Aktualität und Integrität der ÖREB-Daten;
- Meldung von Inkonsistenzen an die Datenherren;
- Archivierung von publizierten Auskünften.

Die Stelle kann zudem Aufgaben wie Koordination und Organisation der Datenharmonisierung kommunaler und kantonaler ÖREB-Daten wahrnehmen. Aufgrund der heutigen Organisation und Verantwortlichkeiten dürfte die katasterführende Stelle in der Regel bei den kantonalen GIS-Fachstellen angesiedelt sein.

In der Datenbank des Datenherrn werden die Geodaten nachgeführt. Nach einer erfolgreichen Qualitätskontrolle und dem Abschluss des Rechtsverfahrens werden sie schliesslich in den ÖREB-Kataster integriert und publiziert (Abbildung 4).

Der ÖREB-Kataster kann eine eigene Datenbank mit allen kopierten, rechtsgültigen Geodaten umfassen (wie in Abbildung 4) oder auch eine direkte Sicht auf die rechtskräftigen ÖREB-Daten beim Datenherrn darstellen. Je nach Datenhaltungsinfrastruktur kann die eine oder andere Variante unter Berücksichtigung von Zugriffsgeschwindigkeit und Datensicherheit realisiert werden. Aus heutiger Sicht empfiehlt sich eine Spiegelung der gültigen Geodaten in eine eigene Abfragedatenbank. Damit lassen sich gleichzeitig auch Geodaten unterschiedlicher Hoheitsgebiete zu einem Gesamtdatensatz zusammenführen.

Die Nachführungsdatenbanken der Datenherren beinhalten nebst den rechtsgültigen ÖREB-Objekten auch die Mutationsobjekte, die je nach Verfahren einen unterschiedlichen Rechtsstatus aufweisen. Dadurch ist es möglich, einen Überblick über laufenden Mutationen zu schaffen und Objekte beim Eintritt ihrer Rechtskraft durch eine einfache Statusänderung sichtbar zu machen (Abbildung 4).

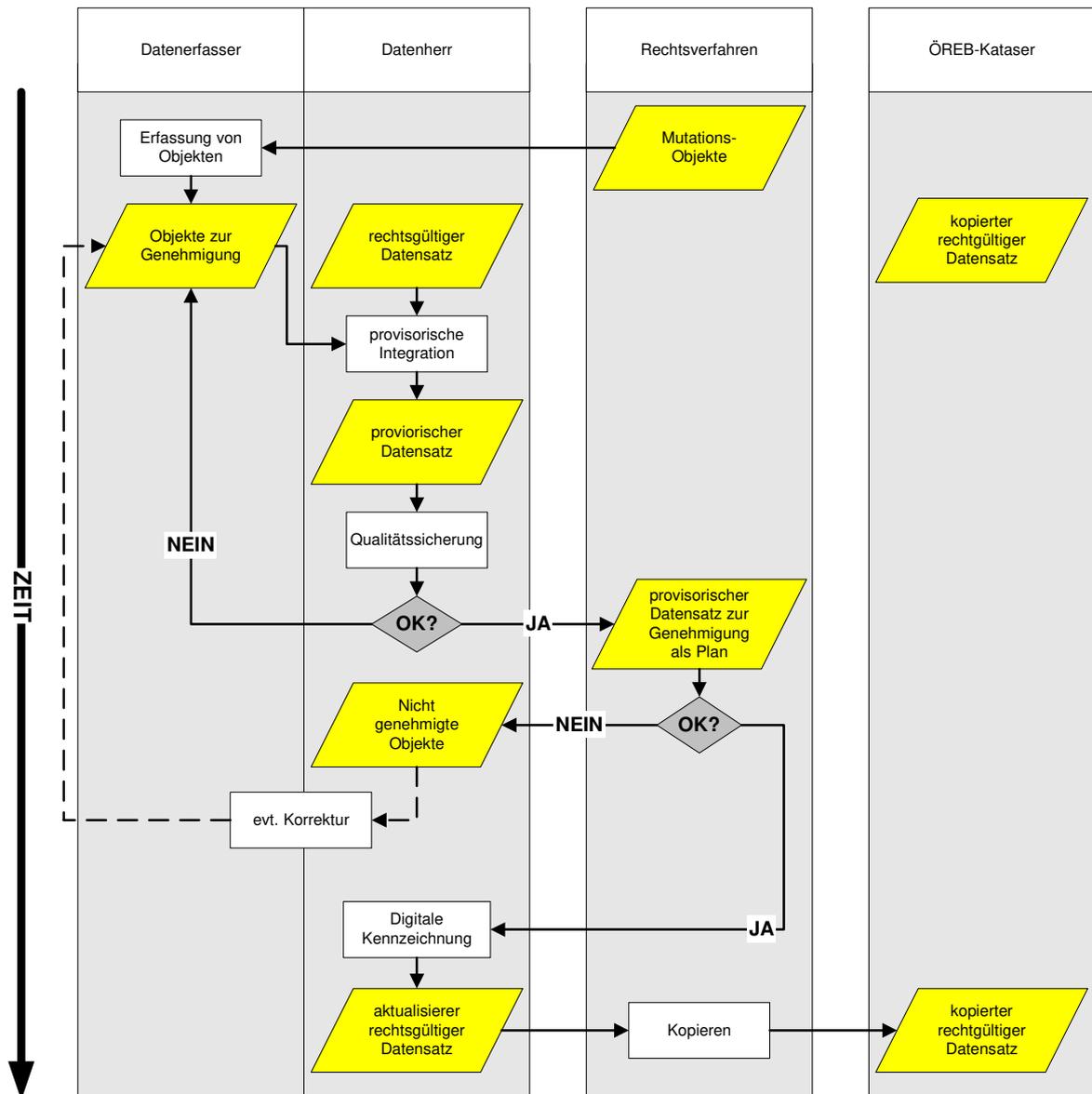


Abbildung 4: Beispiel Genehmigung von Zonenplanmutationen im Nachführungsablauf.

3.3.2 Verbindlichkeit des Katasters

Die Verbindlichkeit der Auskunft wird im Wesentlichen durch drei verschiedene Faktoren gewährleistet. Die Information muss:

- aktuell,
- lagegenau und
- belegbar

sein.

Aktualität

Die Aktualität bedeutet, dass alle erfassten ÖREB zum Abfragezeitpunkt an einem Ort sichtbar und inhaltlich richtig sind. Mit anderen Worten: Wird an einem Ort keine ÖREB angezeigt, so ist auch keine ÖREB vorhanden.

Nachdem eine ÖREB rechtskräftig geworden ist, erfolgt die Aufzeichnung der Geodaten. In der heutigen Praxis vergeht zwischen Eintritt der Rechtskraft und der Verfügbarkeit in einem Datensatz eine bestimmte Zeit; der Datensatz muss erst nachgeführt werden. Hinzu kommt, dass die Geodaten heute meist nur periodisch publiziert werden. In dieser Zeitspanne ist die Information über das betroffene ÖREB nicht aktuell (Abbildung 5).

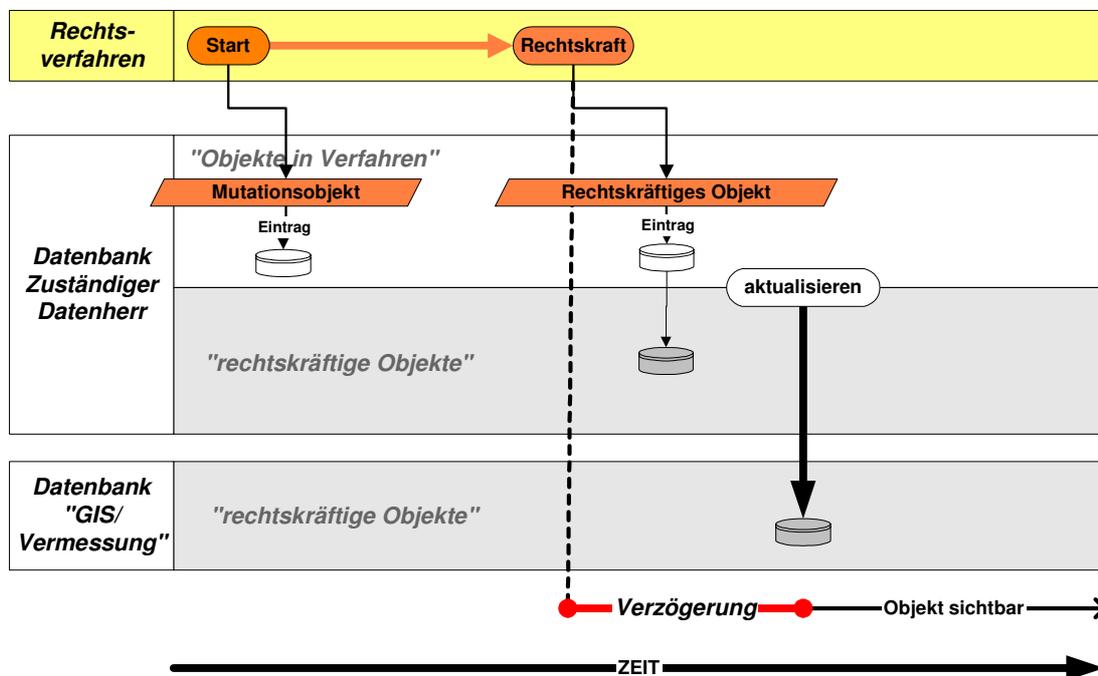


Abbildung 5: Nachführung und Publizierung heute.

Um die Verzögerung zu reduzieren, bieten sich folgende Varianten an:

- Variante 1 «Laufende Aktualisierung»: Die Nachführungsabläufe werden optimiert um die zeitliche Verzögerung zwischen dem Eintritt der Rechtskraft und der Verfügbarkeit im Datensatz zu minimieren. Die Publikation der Nachführungen im ÖREB-Kataster erfolgt möglichst umgehend oder in sehr kleinen Abständen (z.B. täglich). Dadurch wird eine «Quasi-Aktualität» ermöglicht. In der Praxis ist dieses Verfahren vermutlich nur realisierbar, wenn die rechtsgültigen Geodaten zentral beim Kanton verwaltet werden und die Nachführungsabläufe kurz sind. Zudem hat eine regelmässige Rückfrage bei den Datenherren über die Rechtskraft der erlassenen ÖREB zu erfolgen.

- Variante 2 «Laufende Aktualisierung mit Mutationsobjekten»:

Die Geodaten werden entsprechend der Variante 1 nachgeführt. Nebst den rechtsgültigen ÖREB werden zusätzlich Objekte oder Bereiche dargestellt, in denen aktuell eine Mutation stattfindet. Dadurch wird einerseits die Problematik der zeitlichen Verzögerung zwischen dem Eintritt der Rechtskraft und der Publikation entschärft, da eine ÖREB immer mindestens durch ein Mutationsobjekt oder -bereich vertreten ist und den Benutzer auf kritische Bereiche hinweist (Abbildung 6). Man kann hier auch von einer «partiellen Verbindlichkeit» sprechen. Andererseits stellen Mutationsobjekte aber auch per se einen Mehrwert dar.

Dank diesem Vorgehen erhält der Datenherr mehr Zeit für seine Nachführungsabläufe. Nebst den rechtsgültigen ÖREB erhält der Benutzer auch Hinweise auf Mutationen, was für Planungen ebenfalls wichtig ist. Zudem könnten ÖREB, die aufgelegt werden müssen, in Zukunft auf diese Art und Weise publiziert werden. Dies bedingt jedoch eine Gesetzesänderung. Ausserdem müsste der Rechtsstatus der ÖREB im Datenmodell abgebildet sein. Verbindliche Informationen für einen Mutationsbereich müssen direkt bei der zuständigen Amtsstelle eingeholt werden.

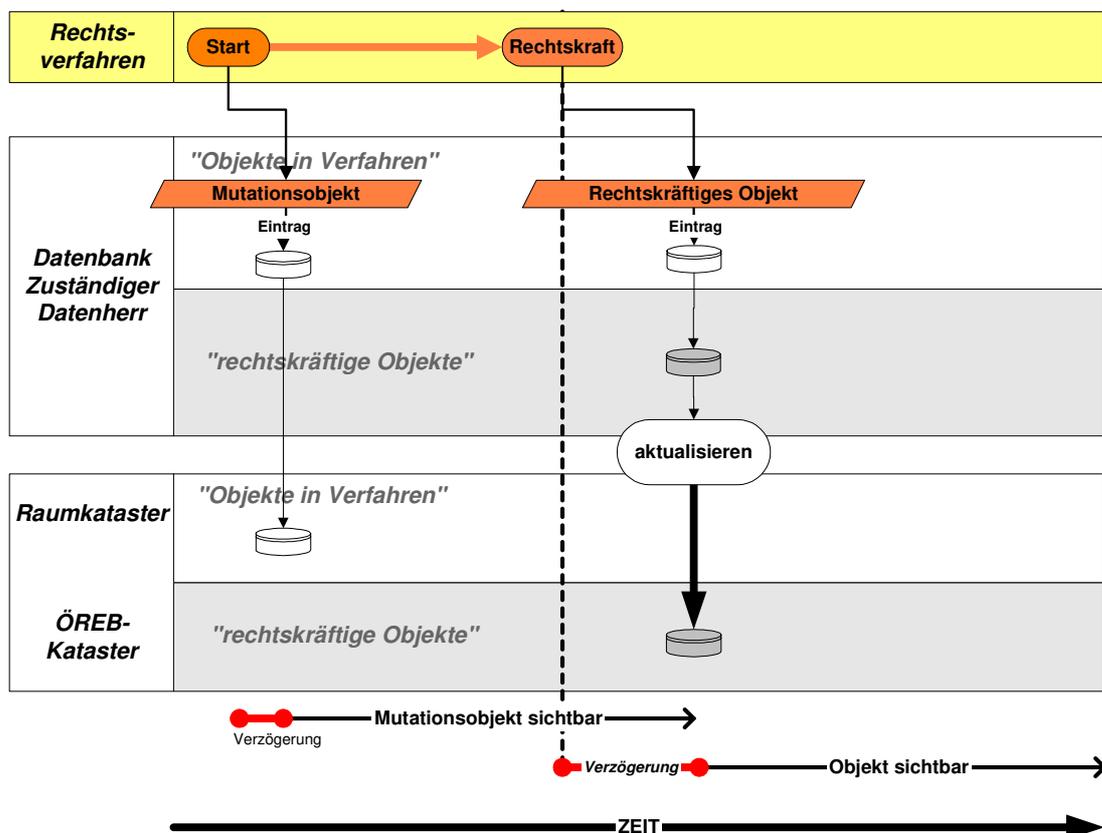


Abbildung 6: Variante 2 «Laufende Aktualisierung mit Mutationsobjekten».

- Variante 3 «Rechtskraft mit Publikation»:
Die ÖREB werden bei ihrer Publikation im Kataster rechtskräftig. Die Information ist somit

immer aktuell (Abbildung 7). Für die Umsetzung dieser vorteilhaften Variante bedarf es allerdings einer Anpassung der kantonalen Verfahren zum Erlass von ÖREB. Der Bund hätte hierbei im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz vorzuschreiben, dass erst der Kataster-eintrag die Rechtskraft auslöst. Die kantonalen Verfahrensregelungen wären entsprechend zu revidieren.

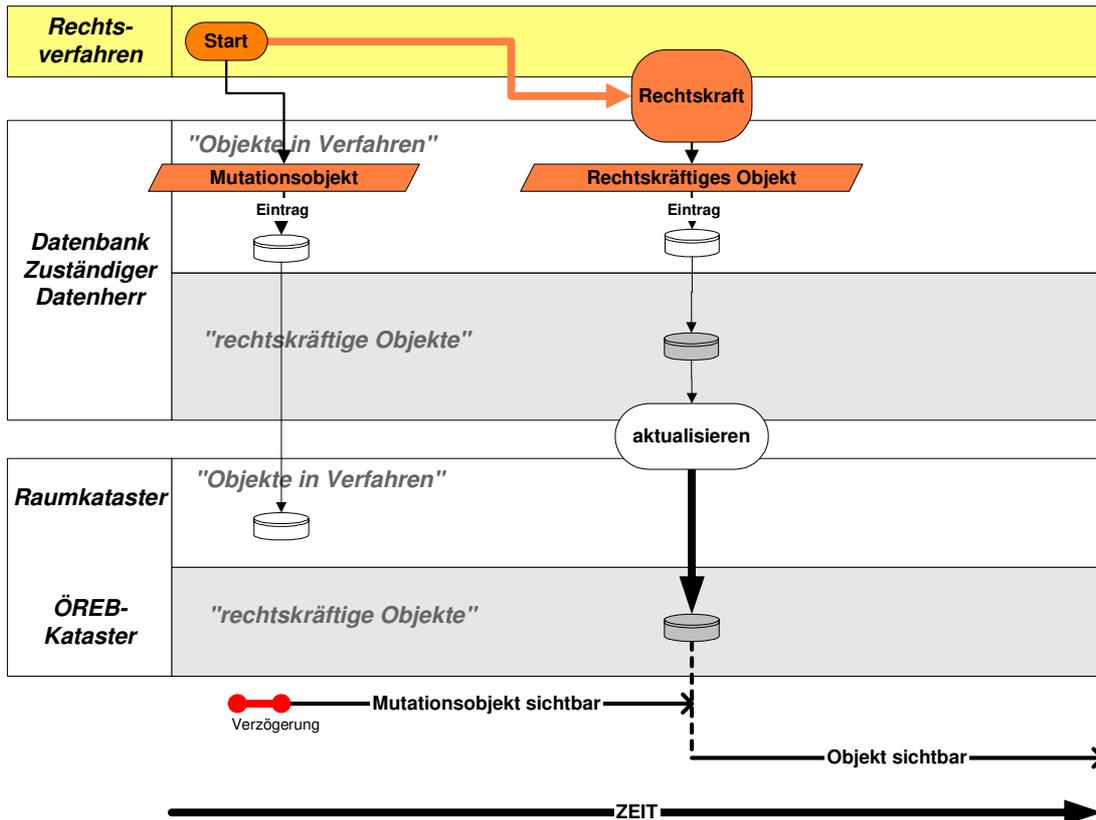


Abbildung 7: Variante 3 «Rechtskraft mit Publikation».

Lagegenauigkeit

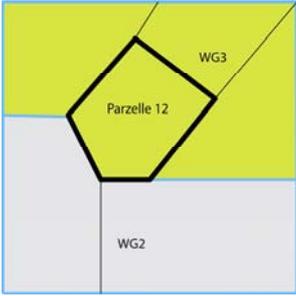
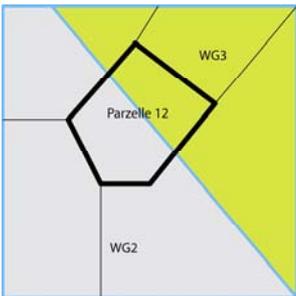
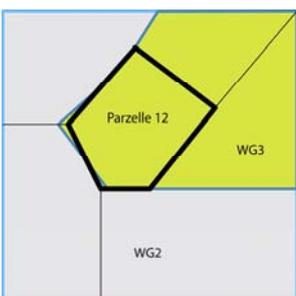
Die ÖREB müssen lagegenau und räumlich begrenzt abgebildet werden.

Falls sich eine ÖREB auf eine oder mehrere Parzellen bezieht, so muss diese ebenfalls durch die Parzellengrenzen abgebildet werden. In der Praxis werden solche ÖREB häufig bei der Digitalisierung bereinigt. Da Parzellengrenzen ändern können, müssen die im Zeitpunkt der Genehmigung gültigen Parzellengrenzen ebenfalls abgespeichert werden. Alle anderen ÖREB (z.B. Gefahrenkarten) müssen zumindest lagegenau, das heisst auf die vom Bund vorgeschriebenen geodätischen Bezugssysteme und Bezugsrahmen referenziert sein. Nur diese Abbildung erlaubt eine verbindliche Aussage in einem Raumkataster.

Die Abfragen der ÖREB erfolgen in der Regel lagebezogen. Dazu können die verschiedenen ÖREB-Datensätze mit der gewünschten Parzelle verschnitten und die Flächenanteile der tangierten ÖREB berechnet werden.

Heute weisen nicht alle Geodaten die geforderte Lagegenauigkeit auf. Daher besteht ein Interpretationsspielraum und es ist nicht möglich, nur aufgrund der Abbildung der Geodaten dem Benutzer eine eindeutige und verbindliche Auskunft zu geben. Trotzdem ist diese Information hilfreich und sollte bereits im ÖREB-Kataster Version 1.0 – mit entsprechender Kennzeichnung (Kapitel 3.3.3) – zur Verfügung gestellt werden. Bei einer Abfrage erfolgt bei diesen Geodaten keine Berechnung der Flächenanteile, sondern nur eine Auflistung der tangierten ÖREB. Eine verbindliche Auskunft kann in diesem Fall nur bei der zuständigen Amtsstelle eingeholt werden, die dann auch die nötige Dateninterpretation vornehmen kann.

Die unterschiedlichen Lagegenauigkeiten werden in Tabelle 9 exemplarisch dargestellt.

	Abbildungssituation	Lagegenauigkeit der Geodaten	Verbindlichkeit
1		Bereinigte, durch die Parzellengrenzen abgebildete Darstellung. Die Parzelle gehört einer Nutzungszone an.	Gegeben
2		Lagegenaue, auf die vom Bund vorgeschriebenen geodätischen Bezugssysteme und Bezugsrahmen referenzierte Abbildung. Die Parzelle gehört mehreren Nutzungszonen an.	Gegeben
3		Unbereinigte, auf die vom Bund vorgeschriebenen geodätischen Bezugssysteme und Bezugsrahmen referenzierte Abbildung, Abweichungen aufgrund von Digitalisierungsungenauigkeiten. Die Parzelle gehört eigentlich nur einer Nutzungszone an.	Gegeben Wenn möglich bereinigen (Situation 1) oder wie Situation 4 behandeln.

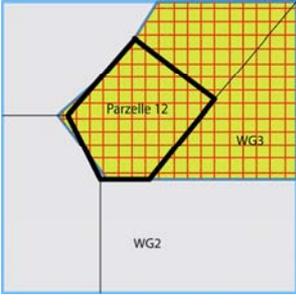
	Abbildungssituation	Lagegenauigkeit der Geodaten	Verbindlichkeit
4		<p>Nicht lagegenaue Abbildung, Abweichungen aufgrund von unterschiedlichen Planreferenzen und Bezugssystemen.</p> <p>Die Parzelle gehört eigentlich nur einer Nutzungszone an.</p>	Nicht gegeben

Tabelle 9: Lagegenauigkeit der Geodaten und Verbindlichkeit am Beispiel der Grundnutzung.

Belegbarkeit

Eine erfolgte Auskunft muss durch den Benutzer oder den Datenherr belegt werden können. Dazu bieten sich folgende Varianten an:

- Variante 1, «Historisierung der ÖREB-Daten»: Die Geodaten werden historisiert in einer Datenbank gehalten und können für einen beliebigen Zeitpunkt abgerufen und dargestellt werden. Diese Lösung ist technisch anspruchsvoll und aufwändig.
- Variante 2, «Archivierung der Auskunft»: Der Benutzer kann im ÖREB-Kataster beliebig navigieren und die ÖREB sichten (Informationsabfrage). Nach Bedarf kann er eine verbindliche Auskunft anfordern, in dem er sich authentifiziert und die Auskunft für eine oder mehrere Parzellen z.B. als PDF-Datei erhält. Diese Datei wird durch die kantonale ÖREB-Auskunftsstelle archiviert. Diese Lösung entspricht keiner vollständigen Historisierung der Geodaten, sondern archiviert nur die angeforderte Auskünfte in Form eines Berichtes und Planes (Abbildung 8). Die Lösung ist einfach zu realisieren und hält nebst den Daten auch ihre Darstellung im Plan fest.

3.3.3 Inhalt und Darstellung der Auskunft

Inhalt

Die Auskunft besteht aus einem oder mehreren Planausschnitten sowie einem Bericht und soll folgende Information beinhalten (Tabelle 10 und Abbildung 8):

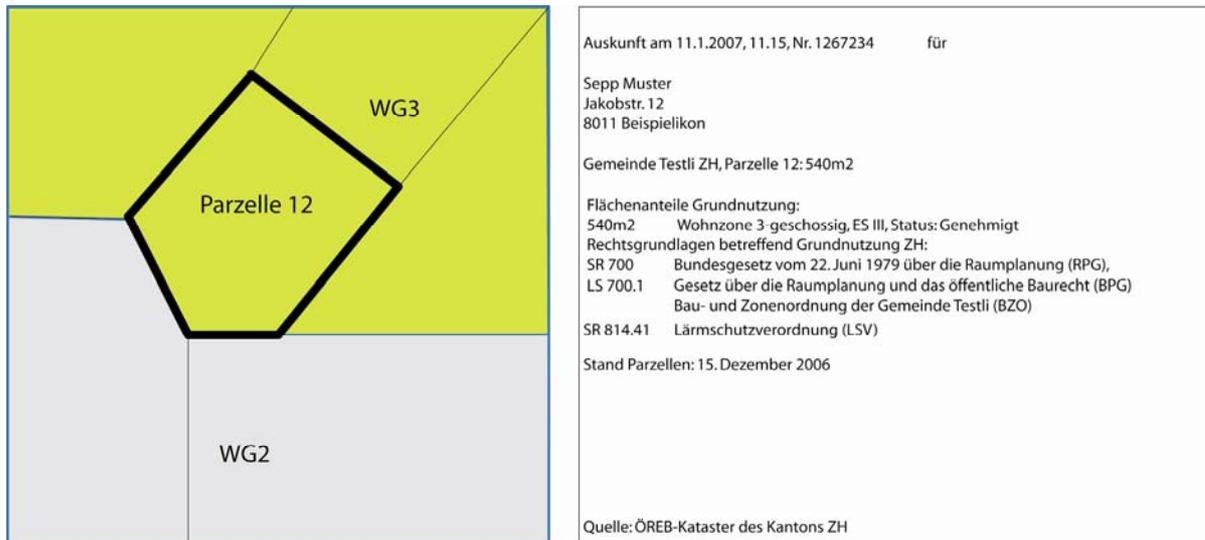


Abbildung 8: Beispiel Auskunft mit Grundnutzungsplan.

Inhalt	Bemerkung
Planausschnitt(e) mit tangierten ÖREB und gewählte(r) Parzelle(n)	Pro betroffene ÖREB ein Planausschnitt
Sachinformation zu tangierten ÖREB und gewählte(r) Parzelle(n)	Auflistung aller ÖREB in einem Bericht
Flächenanteile der tangierten verbindlichen ÖREB	Anteile aus Verschneidung mit Parzelle bei absoluter Verbindlichkeit
Auflistung tangierter unverbindlicher ÖREB	Bei «partieller Verbindlichkeit»
Auskunftsdatum	
Auskunftsnummer	
Auskunftsstelle	
Anfragesteller	Für explizite Auskünfte
Hinweis auf Gesetzesartikel der betroffenen ÖREB	Link auf URL

Tabelle 10: Inhalt der Auskunft.

Darstellung

Die Darstellung des ÖREB-Katasters kann entweder am Bildschirm oder auf Papier erfolgen.

Die Symbolisierung einer Information soll immer auf zwei verschiedene Arten erfolgen. Zum Beispiel soll eine Nutzungszone im Plan farblich unterscheidbar und zugleich auch noch mit einem Kürzel beschriftet sein (Abbildung 9). Dadurch können Fehlinterpretationen z.B. durch den Ausfall einer Farbe beim Ausdrucken reduziert werden.

Nicht rechtsgültige Information soll in Plan und Bericht speziell markiert werden (Abbildung 9).

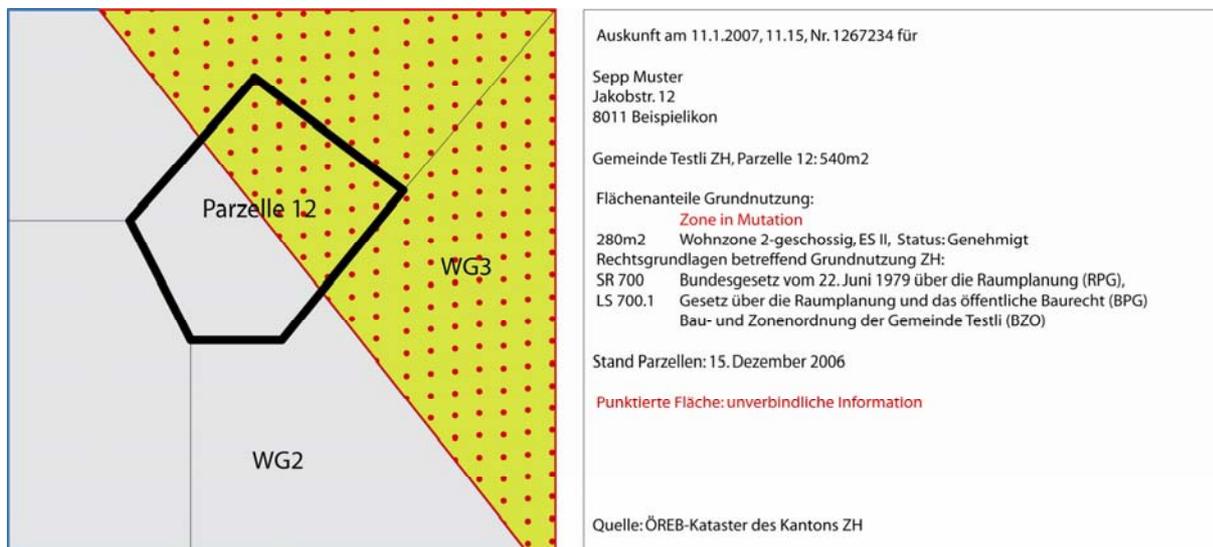


Abbildung 9: Beispiel Auskunft mit Grundnutzungsplan und Mutationsobjekt.

Für die Plandarstellung im ÖREB-Kataster wird eine Lösung benötigt, die die Darstellung der Planausschnitte mit den einzelnen tangierten ÖREB-Themen ermöglicht. Eine gemeinsame Darstellung aller ÖREB-Themen wird nur schwer lesbar sein. Folgende Varianten können in Betracht gezogen werden:

- Variante 1 «Gemeinsame Plandarstellung mit Auswahl» :
Im Planausschnitt des Raumkatasters werden alle tangierten ÖREB-Themen dargestellt und können über eine Legende ein- oder ausgeschaltet werden.
- Variante 2 «Separate Plandarstellung»:
Pro tangiertes ÖREB-Thema wird ein Planausschnitt erstellt und kann über ein Reitermenü der Applikation gewählt werden (vergleiche dazu Pilotlösung des Kantons Neuenburg). Damit Fehlinterpretationen vermieden werden, muss diese Art der Darstellung deutlich gekennzeichnet werden.

4 Schlussfolgerungen

Ziel der vorliegenden Studie war es, die Umsetzung von öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen in einem Raumkataster aus dem Blickwinkel der betroffenen Datenherren zu untersuchen.

Ein ÖREB-Kataster im engeren Sinn, welcher nur die einzelnen momentan rechtskräftigen Eigentumsbeschränkungen wiedergibt, hat nach Einschätzung der Autoren dieser Studie nur einen beschränkten Nutzen. Erst durch die kombinierte Darstellung der Eigentumsbeschränkungen und die Integration zusätzlicher Informationen (z.B. Mutationsperimeter oder Mutationsvorschläge) in den Kataster kann ein Mehrwert geschaffen werden. Die Umsetzung eines solchen ÖREB-Katasters im weiteren Sinn ist zweifelsohne erstrebenswert.

Der ÖREB-Kataster kann als rechtsverbindlicher Teil eines Raumkatasters betrachtet werden. Dieser Raumkataster entspricht im Wesentlichen den Geodatenbanken, welche die meisten kantonalen und kommunalen GIS-Fachstellen in den letzten Jahren aufgebaut und gepflegt haben. Es empfiehlt sich daher, den ÖREB-Kataster auf Basis dieser bestehenden Geodatenbanken aufzubauen und umzusetzen.

Bei der praktischen Umsetzung können die Kantone auf die bestehenden Abläufe im Zusammenhang mit den kantonalen GIS und der AV zurückgreifen. Punkto Organisation, Verbindlichkeit, Inhalt und Darstellung gibt es verschiedene Lösungsvarianten. Die Wahl einer Variante hängt einerseits von den Bedürfnissen, andererseits aber auch von den Möglichkeiten (Datenqualität, vorhandene Infrastruktur, personelle Ressourcen) ab.

Zusätzlich empfiehlt sich die Bildung einer katasterführenden Stelle, welche mit dem Betrieb des ÖREB-Katasters, der Datenpflege und der Archivierung der publizierten Auskünfte betraut wird. Aufgrund der heutigen Organisation und Verantwortlichkeiten dürfte die katasterführende Stelle in der Regel bei den kantonalen GIS-Fachstellen angesiedelt sein.

Die Realisierung eines ÖREB-Katasters in der Version 1.0 (für die acht priorisierten Themen, mit «partieller Verbindlichkeit», keine Anpassungen der Gesetzgebung) kann innerhalb von fünf bis zehn Jahren nach Inkrafttreten des GeolG und der Verordnung zum ÖREB-Kataster erfolgen. Für die Realisierung eines «relativ vollständigen» und verbindlichen ÖREB-Katasters (Version 2.0) sind auch Anpassungen der Gesetzgebung in Betracht zu ziehen. Dafür werden weitere fünf bis zehn Jahre benötigt.

Zu den eingangs der Studie formulierten Teilzielen kann folgendes festgehalten werden:

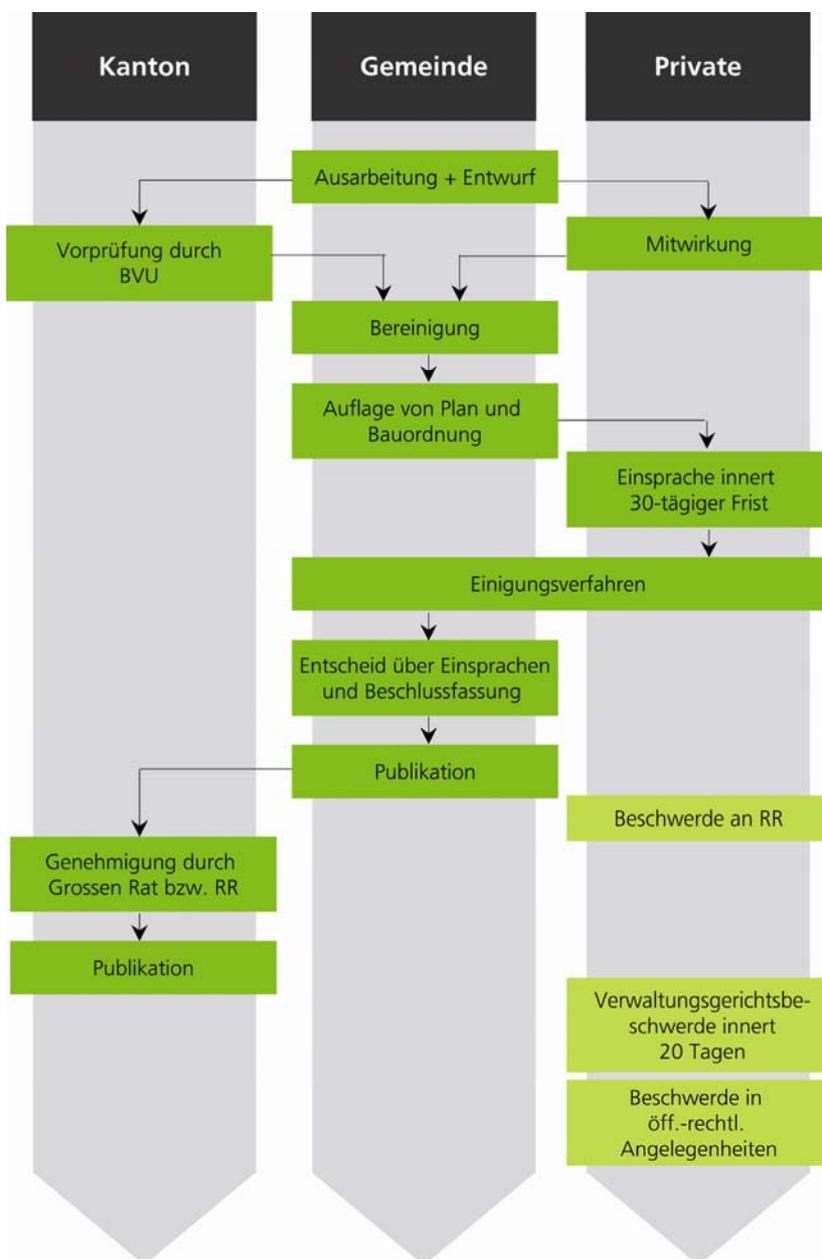
- Das Verfahren zum Erlass der ÖREB ist kantonal sehr unterschiedlich. Dies bedingt teilweise auch unterschiedliche Lösungsansätze bei der praktischen Umsetzung.
- Ein schweizweit standardisiertes Verfahren der Kantone zum Erlass des ÖREB erscheint aus rechtlicher Sicht nicht verhältnismässig.
- Die Funktionsweise eines ÖREB-Katasters (Organisation, Führung, Datenharmonisierung, Datenqualität, Methoden und Verfahren) wird vom Bund im Sinne von Mindestanforderungen festgelegt. Der Kataster muss ausserdem in elektronischer Form publiziert werden. Diese Anforderungen können mit den heutigen Möglichkeiten eines modernen GIS (Datenhaltung in Datenbank, Internet-Kartendienste) abgedeckt werden.
- Die Kantone haben Gestaltungsfreiheit bei der praktischen Umsetzung der bundesrechtlichen Mindestanforderungen. Sie können die Katasterführung auch ganz oder teilweise an die Gemeinden oder Private delegieren. Zudem können die Kantone die Inhalte des ÖREB-Katasters erweitern.

Die Verordnung über den ÖREB-Kataster sollte sich auf die Ergebnisse dieser Studie abstützen, damit eine realistische und effiziente Grundlage für die Einrichtung des Katasters gewährleistet werden kann. Die Abfassung des Verordnungsentwurfs wird voraussichtlich im zweiten Quartal 2007 beginnen. Bis zum Jahresende 2008 soll die Verordnung dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreitet werden.

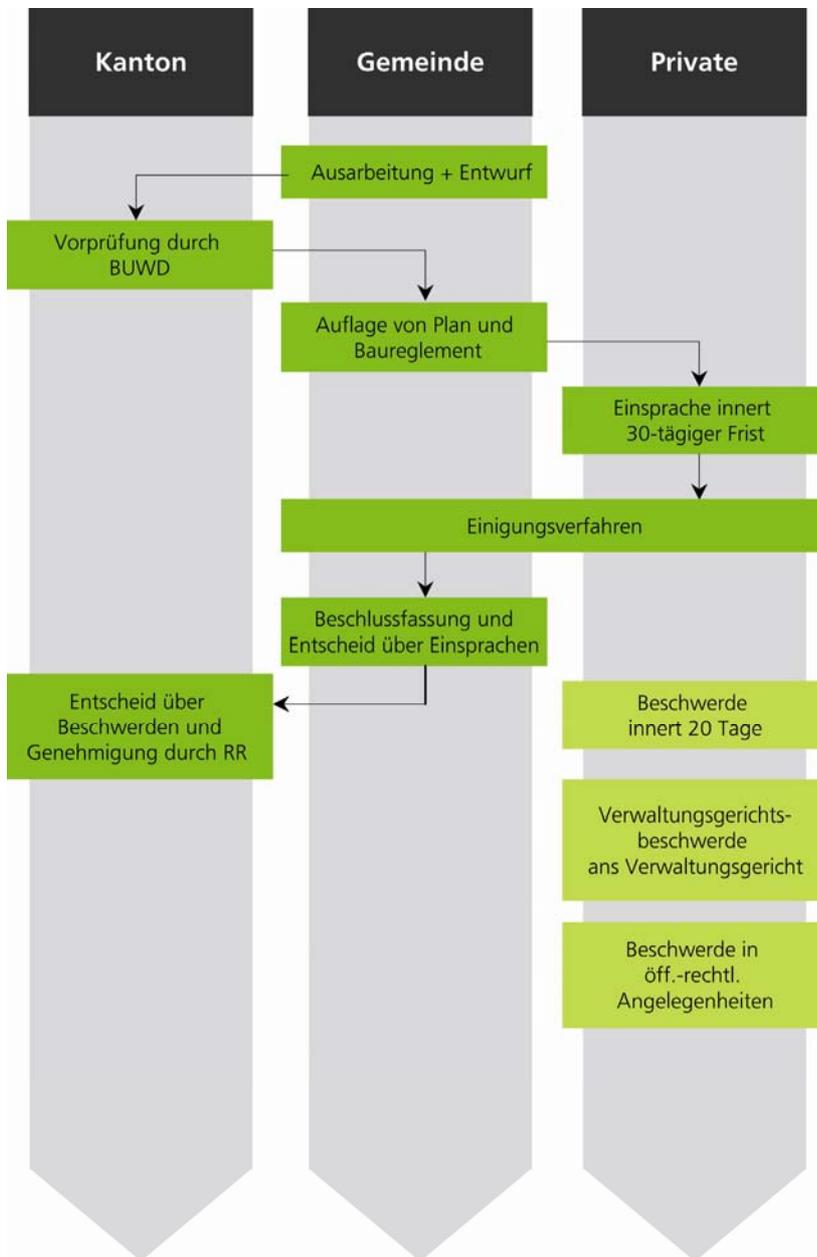
A1 Verfahrensrechtliche Vorgaben betreffend Nutzungsplanung und Gewässerschutz

Nutzungsplanung

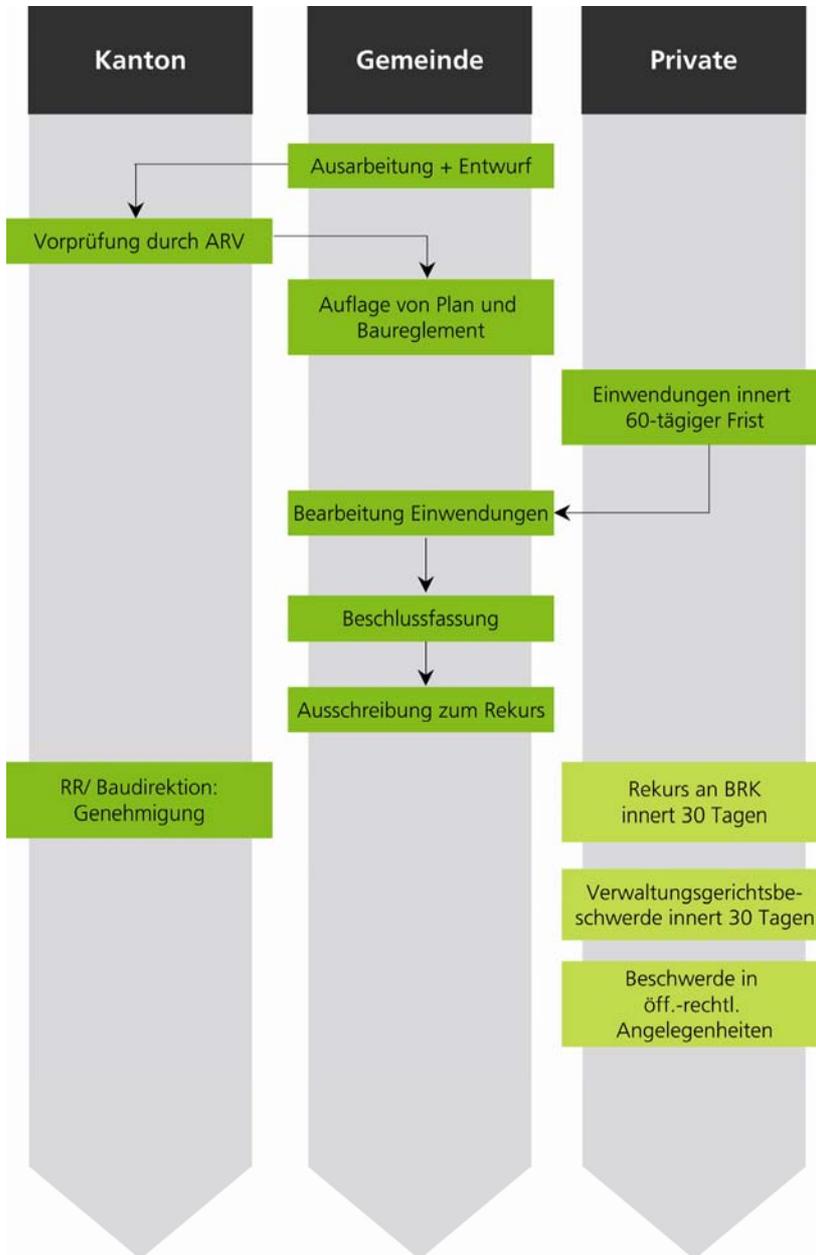
Aargau



Luzern

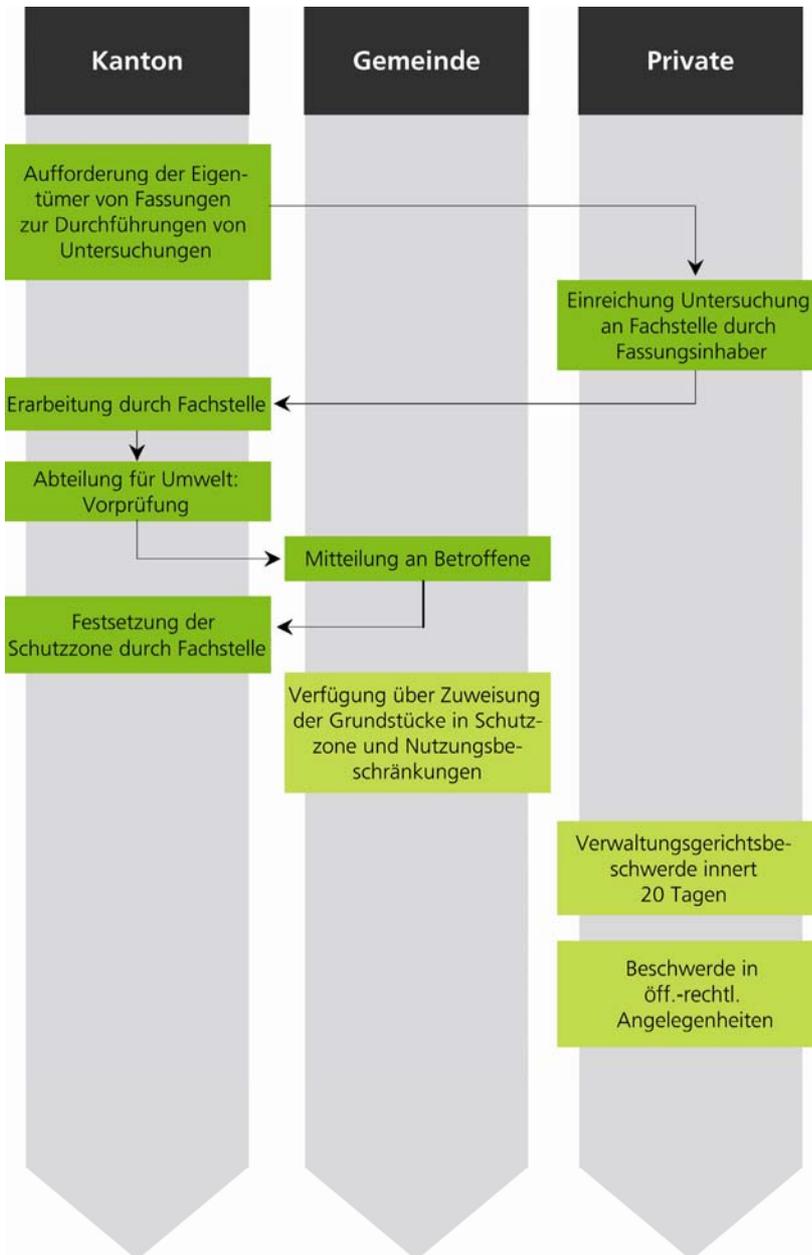


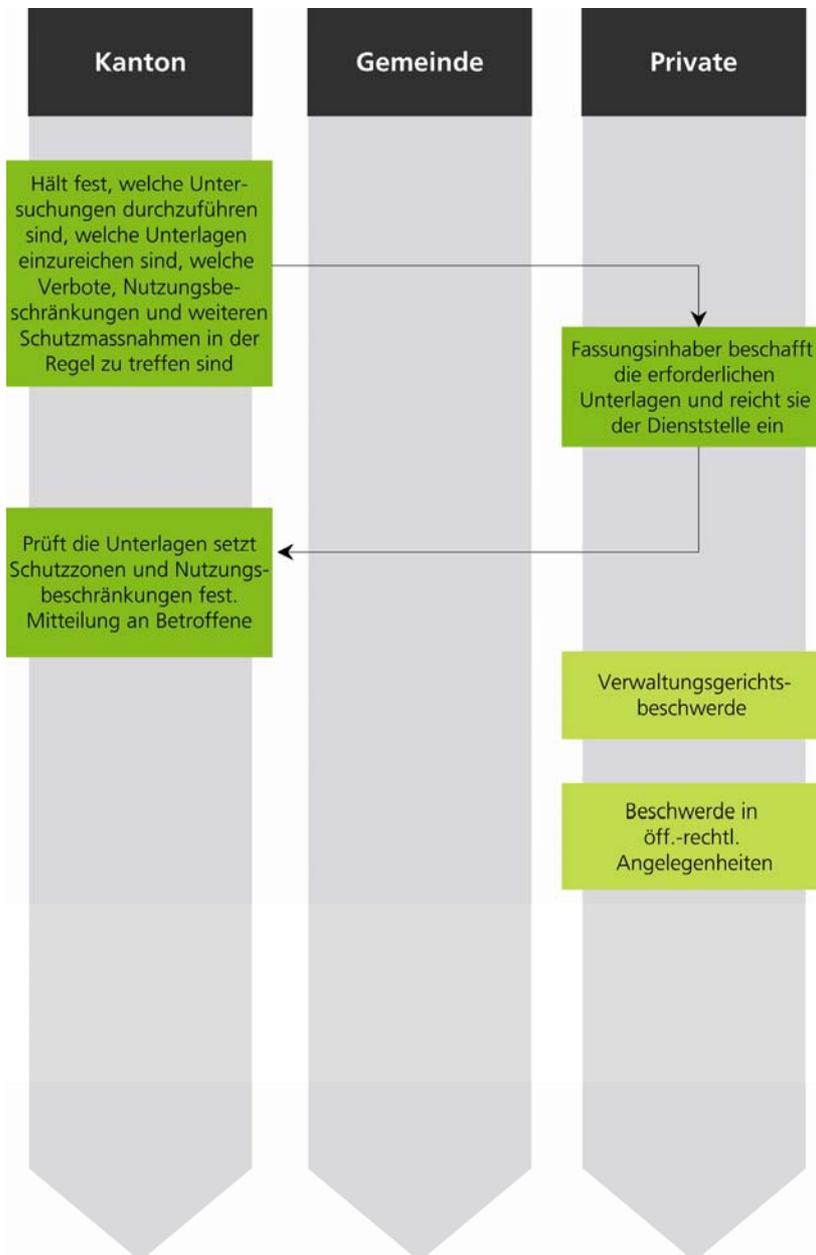
Zürich



Grundwasserschutzzone

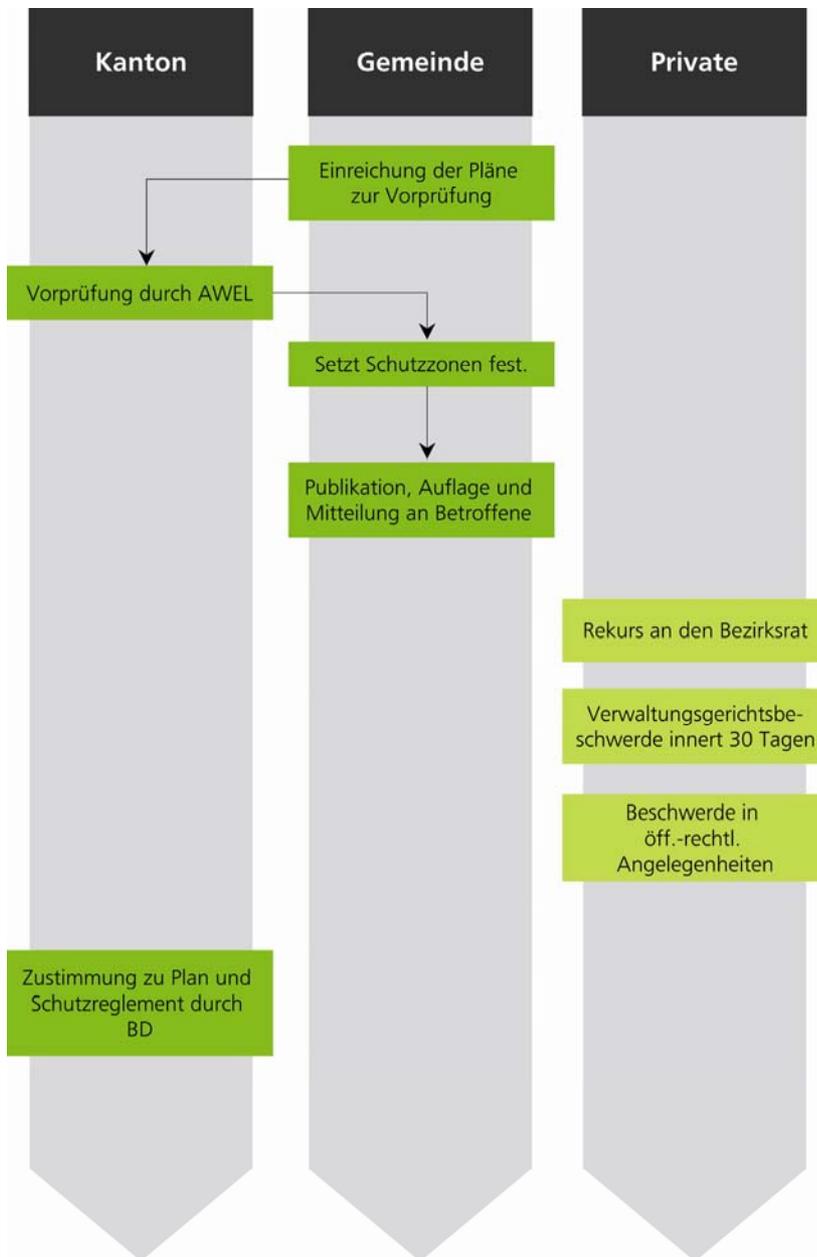
Aargau



Luzern¹³⁾

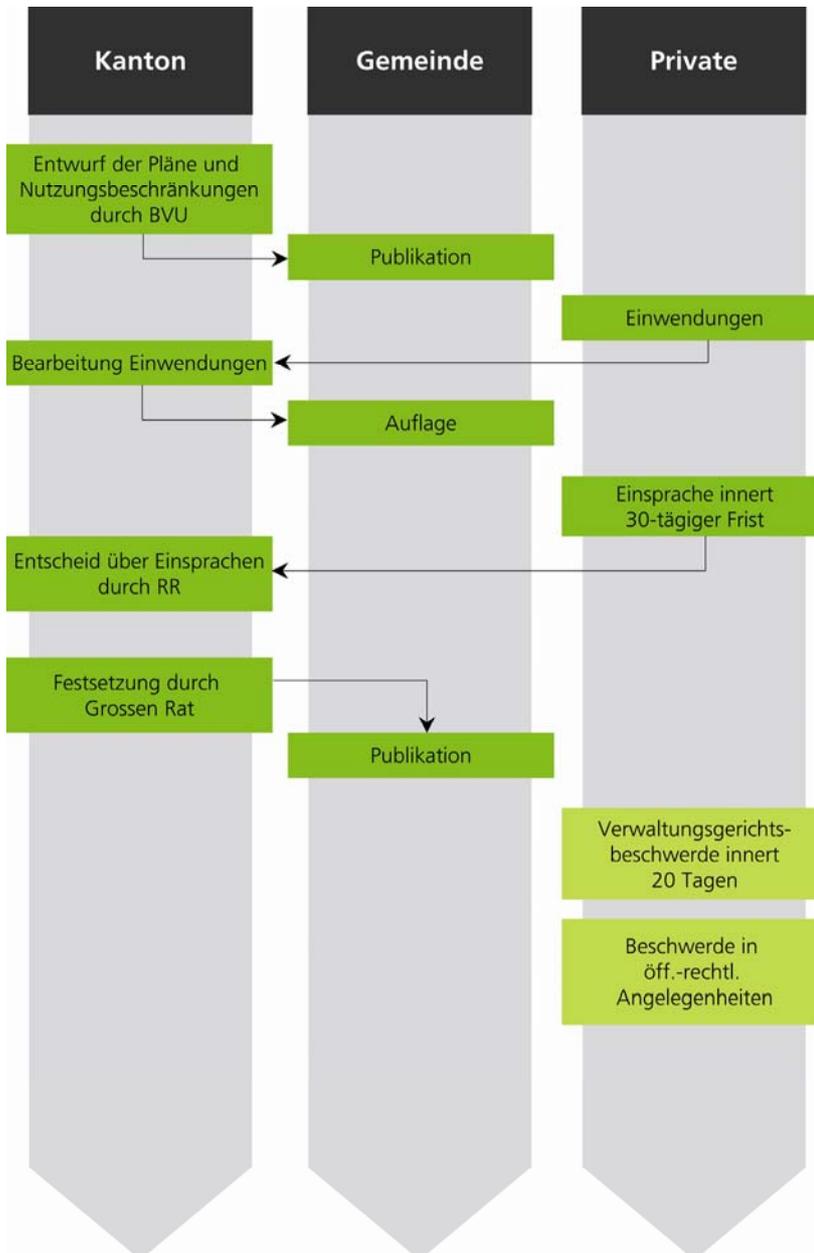
13) Zur Vereinfachung sind die Verfügung, welche die Rechtsmittelfrist auslöst, und der Einbezug betroffener Dritter nicht dargestellt.

Zürich

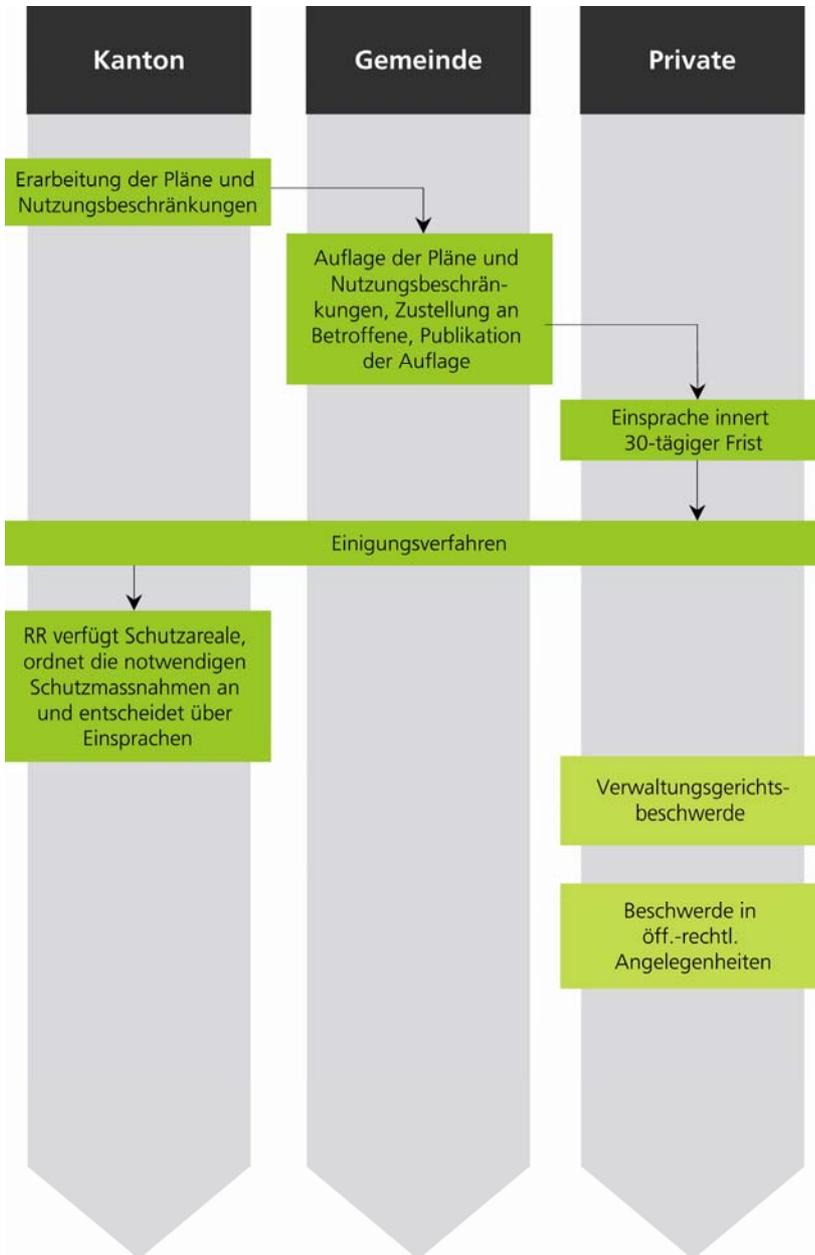


Grundwasserschutzareal

Aargau



Luzern



Zürich

