

Digitalisierung der Nutzungspläne

Umgang mit Differenzen zwischen amtlicher Vermessung und Nutzungsplänen Weisung AGR

Ausgangslage

Bis am 1. Januar 2020 müssen die Kantone den ÖREBK definitiv einführen (Art. 26 ÖREBKV). Der Kanton Bern plant die flächendeckende Einführung des ÖREBK etappenweise von 2016 bis 2019. Der Bund hat 17 öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen bestimmt, die im ÖREBK aufzunehmen sind (Anhang 1 der ÖREBKV). Die Kantone können im kantonalen Recht weitere Eigentumsbeschränkungen festlegen, die in den ÖREBK aufzunehmen sind (KGeoIV). Zu den 17 Eigentumsbeschränkungen, die vom Bund festgelegt wurden, gehört auch die kommunale und kantonale Nutzungsplanung.

Im Bereich der Nutzungsplanung fallen die meisten Schwierigkeiten und der grösste Arbeitsaufwand an. Die geltenden Nutzungspläne sind grösstenteils nur in Papierform vorhanden und müssen nun digitalisiert werden.

Ab 1.1.2016 müssen die Gemeinden den Zonenplan, das Baureglement und die Überbauungsordnungen sowie deren Änderungen zusätzlich in digitalisierter Form zur Genehmigung einreichen. Die Daten sind im DM16NpIBE zu liefern.

Problem / Frage

Die geltenden Nutzungspläne in Papierform liegen mehrheitlich in einem grossen Massstab 1:5'000 oder 1:10'000 vor und sind folglich wenig genau. Im Rahmen der Digitalisierung werden die Pläne viel genauer, die Papierpläne müssen interpretiert werden. Es ergeben sich Differenzen zwischen der amtlichen Vermessung und den Nutzungsplänen. Die Differenzen müssen bereinigt werden, in solchen Fällen stellt sich die Frage, ob dazu ein Verfahren nach der kantonalen Baugesetzgebung durchgeführt werden muss. Die vorliegende Weisung soll diesbezüglich Klarheit schaffen. Sie besteht aus einem normativen Teil und einem Anhang, der laufend ergänzt werden kann.

Umgang

Bei der Digitalisierung können in folgenden und ähnlichen Fällen Zonengrenzen ohne Verfahren angepasst oder festgelegt werden:

1. Wenn die Anpassungen die ursprünglichen Absichten der Planungsbehörde berücksichtigen und materiell keine Änderungen vorgenommen werden.
2. Wenn die Änderung dem Interpretationsspielraum entspricht, der bei der praktischen Anwendung bereits bei den Papierplänen angewandt werden musste, weil es bei der Anwendung verschiedene Unsicherheiten und Ungenauigkeiten gab:
dicke Striche / Linien im Plan, die im Gelände mehrere Meter breit sind;
ungenaue zeichnerische Erfassung;
ungenaue Grundlage, auf welcher die Nutzungsplanung erfasst wurde;
Interpretation des Strichs / der Linie, ab wo wird gemessen.
3. Wenn die Änderung dem Interpretationsspielraum entspricht, der heute in Baubewilligungs- und Beschwerdeverfahren (Planerlass- und Baubewilligungsverfahren) angewandt wird.
4. Bei Schutzgebieten, die nicht mit einem Perimeter / Linie umgrenzt sondern nur mit einer schematischen Schraffur festgelegt sind, kann der Perimeter festgelegt werden.
5. Wenn die Überführung des Papierplanes in Daten keine Auswirkungen auf die Eigentumsgarantie hat.
6. Grundnutzungszonen unter Verkehrsflächen gemäss DM16NpIBE.

Verkehrsflächen

Strassenflächen waren bisher in den Zonenplänen weiss ausgespart, also scheinbar keiner Zone oder der Landwirtschaftszone zugeordnet. Aus rechtlicher Sicht ist dem nicht so. Die Flächen waren einem bestimmten Zweck gewidmet. Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 3. Aufl., Band II, Bern 2010, Art. 71 N.6 äussert sich wie folgt dazu:

Die rechtliche Festlegung des *Erschliessungsnetzes* erfolgt mit Überbauungsordnungen und/oder Baubewilligungen (Art. 29 ff. SG; Art. 43 SG). Eine Änderung des Zonenplans erfolgt dadurch nicht. Die Verkehrsflächen überlagern den Zonenplan bloss.

Weisse *Strassenflächen* (inkl. öffentliche Plätze) bilden zonenrechtlich, soweit sie für andere als für ihren spezifischen Zweck verwendet werden sollen, entweder Teil des Baugebiets oder Teil des Nichtbaugebiets. Es ist jeweils aufgrund objektiver Kriterien zu beurteilen, welchem Gebiet bzw. welcher Zone eine solche Fläche zuzurechnen ist. Massgebend ist deren Lage, wobei eine parzellenübergreifende, gebietsbezogene Sichtweise Platz zu nehmen hat.

Die weisse Fläche ist der Nutzungszone zuzurechnen, von der sie im Wesentlichen umgeben wird (BGE 114 Ib 344 E. 3b; BGer 1A.10/2004 vom 18.10.2004 E. 3.5, 1A.31/2003 vom 18.8.2003 E. 1). In zwei Fällen (VGE 22818 vom 12.11.2007 E. 4, bestätigt durch BGer IC_452/2007 vom 22.4.2008 E. 3, und VGE 23252 vom 24.7.2008 E. 2) sollten Natelantennen auf Nationalstrassengebiet (d.h. innerhalb der Baulinien) erstellt werden, das — abgesehen von umgebenden Strassenflächen im ersten Fall und von einem Golfplatz im zweiten Fall — von Nichtbaugebiet umgeben war. In beiden Fällen wurde Art. 24 RPG (Bauen ausserhalb der Bauzone) für anwendbar erklärt.

Falls die Strasse eine Zonengrenze bildet, ist sie hälftig den anstossenden Zonen zuzurechnen. Dies gilt zumindest bei der erstmaligen Überführung der Strassenflächen in Bauzonen. Bei neuen Planungen können die Zonengrenzen auch auf den Strassenrand gelegt werden. Als Strassenmitte kann die Mittelachse genommen werden, bei Verbreiterungen ist die Mitte sinnvoll zu bestimmen. Im Grenzbereich Baugebiet – Nicht-Baugebiet muss die Strasse eindeutig zugeordnet werden, d.h. entweder ist die Strasse auf der ganzen Breite Bauzone oder Landwirtschaftszone. Wird eine Strasse aufgehoben oder verlegt, braucht deswegen der Zonenplan nicht angepasst zu werden.

Verfahren, welche für allfällige Anpassungen rechtlich vorgesehen sind

- Ordentliches Verfahren Art. 58 ff. BauG
- Geringfügiges Verfahren mit öffentlicher Auflage Art. 122 Abs. 7 BauV
- Geringfügiges mit Zustimmung der Betroffenen, ohne öffentliche Auflage, Art. 122 1-2 BauV
- Verfahren für die Anpassung der Nutzungsplanung an die amtliche Vermessung Art. 66 Abs. 5 BauG Inkrafttreten 1.1.2016:
- Verfahren für die Aufhebung von nicht mehr auffindbaren Nutzungsplänen Art. 66 Abs. 6 BauG Inkrafttreten 1.1.2016

Amt für Gemeinden und Raumordnung, 1. Dezember 2015, Dr. Daniel Wachter