

100.2015.364U  
KEP/GEU/RAP

## Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 1. Dezember 2016

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident  
Verwaltungsrichterinnen Arn De Rosa und Steinmann  
Verwaltungsrichter Keller und Rolli  
Gerichtsschreiberin Geiser Keller

1. **A.** \_\_\_\_\_  
2. **B.** \_\_\_\_\_  
beide vertreten durch Rechtsanwalt ...  
Beschwerdeführerinnen

gegen

**Einwohnergemeinde Sutz-Lattrigen**  
handelnd durch den Gemeinderat, Poststrasse 21, 2572 Sutz-Lattrigen  
Beschwerdegegnerin

und

**Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern**  
Reiterstrasse 11, 3011 Bern

betreffend Genehmigung der amtlichen Vermessung in der Gemeinde  
Sutz-Lattrigen; Erneuerung Vermessungswerk Los 4 (Entscheid der Bau-,  
Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern vom 26. November  
2015; RA Nr. 140/2015/74)



## **Sachverhalt:**

### **A.**

Das im ganzen Gemeindegebiet erneuerte und bezüglich der Bodenbedeckung aktualisierte Vermessungswerk der Einwohnergemeinde (EG) Sutz-Lattrigen wurde gemäss der im Amtsblatt des Kantons Bern vom 17. September 2014 publizierten «Mitwirkungsaufgabe des Vermessungswerkes Sutz-Lattrigen Los 4» vom 22. September 2014 bis zum 24. Oktober 2014 in der Gemeindeverwaltung aufgelegt. Es lagen der aktualisierte Plan für das Grundbuch, Übersichtspläne mit farbigen Bodenbedeckungsflächen, das Orthofoto mit den überlagerten Vektordaten sowie die alten und neuen Liegenschaftsbeschreibungen aus der Grundstücksdatenbank des Kantons Bern (GRUDA) auf. Der Publikationstext enthielt zudem folgende Hinweise:

«Während der Auflage haben alle Betroffenen (Bewirtschafter und Eigentümer) die Möglichkeit, das überarbeitete Vermessungswerk zu prüfen und beim Geometer auf Fehler und Mängel, insbesondere der aktualisierten Bodenbedeckung, aufmerksam zu machen.

[...]

Nicht einvernehmlich zu lösende Einwendungen können im Rahmen der amtlichen Vermessung nicht behandelt werden. Streitfälle werden zu einem späteren Zeitpunkt auf der rechtlichen Grundlage der amtlichen Bewertung bzw. der landwirtschaftlichen Direktzahlungen entschieden.»

### **B.**

Am 23. Oktober 2014 gelangte A.\_\_\_\_\_ (Eigentümerin des Grundstücks Sutz-Lattrigen Gbbl. Nr. 1\_\_\_) an die Gemeinde und beantragte in der Sache, «die bisherigen, langjährigen, bewilligten und genutzten Slipanlagen für landseitig gelagerte Boote seien in die Planung als Anlagen vollständig aufzunehmen».

B.\_\_\_\_\_ (Eigentümerin der Grundstücke Sutz-Lattrigen Gbbl. Nrn. 2\_\_\_ und 3\_\_\_) stellte am 24. Oktober 2014 in der Sache die folgenden Anträge:

«Entlang der östlichen Parzellengrenze sei eine naturnahe Slipanlage einzuzeichnen. Im Rahmen der «vegetationslosen Flächen» soll «Boots-

stationierung) erkennbar gemacht werden; eventuell soll die Bootsstationierung als strukturelle Fläche aufgeführt werden.»

«Die seit 1928 bestehende Uferabstützung sei erkennbar einzutragen. Die zwei naturnahen seeseitigen Erschliessungen seien im Vermessungswerk einzutragen; eventuell seien die Signaturen für naturnahe Slipanlagen für die beiden Stellen zu verwenden.»

Am 18. Dezember 2014 führte die EG Sutz-Lattrigen eine Einigungsverhandlung mit A.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_ durch. Am 29. Mai 2015 nahmen diese zum Protokoll der Verhandlung Stellung und hielten an ihren Anträgen fest.

Am 6. Juli 2015 beschloss das Amt für Geoinformation des Kantons Bern (AGI) was folgt:

- «1. Das Vermessungswerk Sutz-Lattrigen Los 4, [...], wird genehmigt. [...]
2. Gegen diesen Beschluss kann innert 30 Tagen seit seiner Eröffnung bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern, zuhanden des Rechtsamtes, Beschwerde erhoben werden. [...]
3. Der Qualitätscode für die erhobene Bodenbedeckung kann auf den Wert 1 gesetzt werden. Mit dem Abschluss dieses Loses stehen der Gemeinde Sutz-Lattrigen flächendeckend digitale Daten der amtlichen Vermessung zur Verfügung.
4. [Eröffnung]»

### **C.**

Dagegen erhoben A.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_ am 6. August 2015 je für sich Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE). Das Rechtsamt BVE vereinigte die Beschwerdeverfahren. Am 26. November 2015 wies die BVE die Beschwerden ab.

### **D.**

Gegen diesen Entscheid haben A.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_ am 22. Dezember 2015 Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit den folgenden Rechtsbegehren erhoben:

- «1. Die Genehmigung des Amtes für Geoinformation vom 6. Juli 2015 sei aufzuheben und der Vermessungsplan der Gemeinde Sutz-Lattrigen-Grundbuch Nr. 1\_\_\_ sei mit zwei bestehenden und genutzten Slipanlagen für landseitig stationierte Boote als seeseitige Erschliessung zu ergänzen.
2. Die Genehmigung des Amtes für Geoinformation vom 6. Juli 2015 sei aufzuheben und die Vermessungspläne der Gemeinde Sutz-Lattrigen-Grundbuch Nr. 3\_\_\_ und Nr. 2\_\_\_ seien hinsichtlich Erosionsschutz und seeseitiger Erschliessung zu ergänzen:
  - 2.1 Auf Sutz-Lattrigen-Grundbuch Nr. 3\_\_\_, entlang der nordöstlichen Grundstücksgrenze, sei mit einer einfachen Signatur eine naturnahe Slipanlage zur seeseitigen Erschliessung von Boots-Trockenplätzen einzutragen.
  - 2.2 Auf Sutz-Lattrigen-Grundbuch Nr. 2\_\_\_ sei der bestehende Erosionsschutz (Lahnung/Buhne) als bestehende Uferverbauung (min. 100 m<sup>2</sup>) einzutragen.
  - 2.3 In der Mitte der gesamten Uferlinie auf Sutz-Lattrigen-Grundbuch Nrn. 2\_\_\_ sowie 3\_\_\_ sei mit einer einfachen Signatur eine naturnahe Slipanlage als seeseitige Erschliessung einzuzeichnen.
  - 2.4 Auf Sutz-Lattrigen-Grundbuch Nr. 2\_\_\_, entlang der südwestlichen Grundstücksgrenze sei mit einer einfachen Signatur eine naturnahe Slipanlage mit Fahrzeug-Rampe, eventuell mit Boots-Stationierung im Flachufer, einzutragen.
3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.»

Die EG Sutz-Lattrigen und die BVE beantragen am 11. Januar 2016 bzw. am 7. Januar 2016 je die Abweisung der Beschwerde.

Auf Aufforderung des Instruktionsrichters hin hat die EG Sutz-Lattrigen am 25. Mai 2016 die Auflageakten der Erneuerung des Vermessungswerks Sutz-Lattrigen Los 4 eingereicht.

## **Erwägungen:**

### **1.**

**1.1** Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Die nachträgliche Verwaltungsrechtspflege wird

allerdings nur ausgelöst, wenn es sich bei der strittigen Anordnung um eine Verfügung handelt (BVR 2013 S. 301 E. 1.1, 2009 S. 557 E. 1.1, 2006 S. 538 E. 1.1). Das Verwaltungsgericht prüft von Amtes wegen (Art. 20a VRPG), ob dem angefochtenen Entscheid ein taugliches Anfechtungsobjekt zugrunde liegt, wovon die Vorinstanz im vorliegenden Fall ausgegangen ist. Da sich hierzu Fragen von grundsätzlicher Bedeutung stellen, urteilt das Gericht in Fünferbesetzung (Art. 56 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

**1.2** Die BVE ist davon ausgegangen, dass es sich beim Beschluss des AGI um eine Verfügung handelt (angefochtener Entscheid, E. 1). Das AGI seinerseits führte aus (Vorakten AGI [act. 3C] pag. 186 ff.), dass das zu erneuernde Vermessungswerk aus den Jahren 1982 (Lose 1 und 2) und 1989 (Los 3) stamme und im «Standard Teilnumerisch» erfasst worden sei. Die Grundstücke Sutz-Lattrigen Gbbl. Nrn. 1\_\_\_, 2\_\_\_ und 3\_\_\_ seien im Los 1 im Jahr 1982 erstmals erhoben worden. Bei der Erneuerung des Vermessungswerks (Sutz-Lattrigen Los 4) seien die Daten in den Standard AV93 überführt und die Bodenbedeckungen anhand von Orthofotos und Feldkontrollen aktualisiert worden. Eine Flächenveränderung bei den genannten Grundstücken sei nicht erfolgt. Die «Einsprecherinnen» seien nicht in dinglichen Rechten berührt (E. 6). In seiner Vernehmlassung an die BVE weist das AGI darauf hin, dass das Vermessungswerk nicht hätte öffentlich aufgelegt werden müssen, weshalb es nur «zur Mitwirkung» aufgelegt worden sei (Vorakten BVE [act. 3A] pag. 24 ff. [nachfolgend: Vernehmlassung AGI], S. 2). Das AGI scheint somit davon auszugehen, dass die Genehmigung, soweit den von den Beschwerdeführerinnen angefochtenen Inhalt betreffend, keine Verfügung darstellt. Das Verwaltungsgericht hat sich bis anhin nicht vertieft mit dieser Frage auseinandergesetzt. Es befand in einem älteren Urteil, dass es sich bei der Genehmigung der amtlichen Vermessung mit Blick auf seine Bedeutung für die Erstellung des Grundbuchplans um eine Verfügung handelt (BVR 1999 S. 26; dazu Jean-Luc Niklaus, Das Vermessungsrecht des Kantons Bern: Besonderheiten und Herausforderungen, in Festschrift 100 Jahre Verband bernischer Notare, 2003, S. 151 ff., 155). In zwei jüngeren Urteilen ist es auf Beschwerden betreffend die Ersterhebung bzw. die Erneuerung der amtlichen Vermes-

sung vorbehaltlos eingetreten (VGE 2012/124 vom 22.3.2013, E. 1.1 [Ersterhebung], 2011/169 vom 8.12.2011, E. 1.1 [Erneuerung])).

**1.3** Nach ständiger Praxis gilt als Verfügung ein individueller, an Einzelne gerichteter Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird. Werden durch eine Anordnung oder einen Beschluss einer Behörde keine individuellen Rechte oder Pflichten gestaltend oder feststellend geregelt bzw. werden keine Rechtsfolgen verbindlich festgelegt, mangelt es an einem wesentlichen Verfügungselement (BGE 139 V 143 E. 1.2, 135 II 328 E. 2.1 [Pra 99/2010 Nr. 27]; BVR 2013 S. 301 E. 1.2, S. 423 E. 2.2, 2011 S. 564 E. 2.3.1, 2010 S. 557 E. 2.2, 2009 S. 458 E. 3.3, je mit weiteren Hinweisen; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 49 N. 8).

## 2.

**2.1** Gemäss Art. 32 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 2007 über Geoinformation (Geoinformationsgesetz, GeolG; SR 510.62) muss die amtliche Vermessung von der zuständigen kantonalen Stelle genehmigt werden. Der Bundesrat erlässt Vorschriften über die Grundzüge des Verfahrens, insbesondere über die öffentliche Auflage und die Verfahrensrechte der an Grund und Boden berechtigten Personen (Art. 32 Abs. 2 Bst. d und e GeolG). Art. 28 der Verordnung vom 18. November 1992 über die amtliche Vermessung (VAV; SR 211.432.2) regelt die öffentliche Auflage wie folgt:

<sup>1</sup>Nach Abschluss einer Ersterhebung oder Erneuerung der amtlichen Vermessung sowie nach Behebung von Widersprüchen nach Artikel 14a, bei denen Grundeigentümer in ihren dinglichen Rechten berührt sind, wird eine öffentliche Auflage mit Einspracheverfahren durchgeführt.

<sup>2</sup>Gegenstand der öffentlichen Auflage sind der Plan für das Grundbuch des betreffenden Perimeters und weitere zum Zweck der Grundbuchführung erstellte Auszüge aus den Daten der amtlichen Vermessung.

Gemäss Art. 28 Abs. 3 VAV regeln die Kantone das Verfahren unter Berücksichtigung der in Bst. a-f genannten Grundsätze.

**2.2** Am 1. Januar 2016, d.h. während des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, ist das Kantonale Geoinformationsgesetz vom 8. Juni 2015 (KGeolG; BSG 215.341) in Kraft getreten, mit welchem das Gesetz über die amtliche Vermessung vom 15. Januar 1996 (AVG; BAG 96-60) aufgehoben wurde (Art. 75 und 76 KGeolG). Es regelt die öffentliche Auflage und Einsprache im Zusammenhang mit der Ersterhebung und Erneuerung der amtlichen Vermessung neu. Mangels Übergangsrecht ist nach allgemeinen intertemporalrechtlichen Grundsätzen zu entscheiden, ob in verfahrensrechtlicher Hinsicht die Bestimmungen des AVG oder des KGeolG anwendbar sind. Neue Verfahrensvorschriften sind grundsätzlich durch alle Instanzen unverzüglich anzuwenden, ausser wenn zwischen altem und neuem Recht hinsichtlich des verfahrensrechtlichen Systems keine Kontinuität besteht, mit dem neuen Recht eine grundlegend neue Verfahrensordnung geschaffen wird oder die Anfechtungsmöglichkeiten nach altem und neuem Recht nicht als gleichwertig erscheinen (BGE 136 II 187 E. 3.1, 132 V 368 E. 2.1, 115 II 97 E. 2c; BGer 30.9.1997, in Pra 1998 S. 145 E. 3c; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 24 N. 20; vgl. auch Herzog/Daum, Die Umsetzung der Rechtsweggarantie im bernischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, in BVR 2009 S. 1 ff., 30; BVR 2013 S. 423 E. 3.1, 2010 S. 260 E. 1.1; VGE 2014/340 vom 12.8.2016, E. 2.2 [zur Publ. bestimmt; noch nicht rechtskräftig] mit Hinweisen).

**2.2.1** Unter dem Abschnittstitel «3. Ersterhebung und Erneuerung» bestimmte Art. 27 Abs. 1 AVG, dass die Gemeinde nach Abschluss von Erneuerungsarbeiten, die Rechte an Grundstücken berühren, oder nach Abschluss einer Ersterhebung den Plan für das Grundbuch, die weiteren zum Zweck der Grundbuchführung erstellten Auszüge aus dem Grunddatensatz und allenfalls den Perimeterplan für die Rutschgebiete während 30 Tagen öffentlich auflegt. Gemäss Art. 27 Abs. 2 AVG in der Fassung vom 10. April 2008 (BAG 08-109) konnte sich am Verfahren beteiligen, wer besonders berührt und in schutzwürdigen Interessen betroffen war, indem er oder sie während der Auflagefrist bei der Gemeinde schriftlich auf Fehler und Mängel der Vermessung aufmerksam machte. Die Gemeinde lud zu einer Einigungsverhandlung vor. Nachdem sie allfällige Fehler und Mängel hatte beheben lassen, überwies sie die Akten mit ihrem Bericht und Antrag

der kantonalen Vermessungsaufsicht (Art. 27 Abs. 3 AVG). Art. 28 AVG regelte die Genehmigung und Anerkennung des Vermessungswerks. Im Vortrag zum AVG wird in der Bemerkung zu Art. 27 unter Hinweis auf die damals geltende Fassung von Art. 28 VAV ausgeführt, dass der Bund eine öffentliche Auflage verlange (Vortrag der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern vom 24.1.1995 an den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates betreffend die Totalrevision der Vermessungsgesetzgebung, in Tagblatt des Grossen Rates 1995, Beilage 48 [nachfolgend: Vortrag AVG], S. 6). Daraus lässt sich ableiten, dass sich das AVG an der VAV orientierte, was sich im Übrigen auch im Wortlaut der Bestimmung zeigt (dazu auch Vortrag AVG, S. 1 Ziff. 4).

**2.2.2** Unter dem Abschnittstitel 4.3 regelt das KGeolG die Ersterhebung und Erneuerung der amtlichen Vermessung. Art. 38 KGeolG verweist auf Art. 28 VAV und bestimmt, dass die Gemeinde die öffentliche Auflage durchführt und die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer benachrichtigt. Wer ein schutzwürdiges Interesse hat, kann innert der Auflagefrist Einsprache erheben (Art. 39 Abs. 1 KGeolG). Die Gemeinde führt Einigungsverhandlungen durch, erstattet der Vermessungsaufsicht Bericht und stellt Antrag (Art. 39 Abs. 2 KGeolG). Art. 40 KGeolG enthält Vorschriften über «Einspracheentscheide, Genehmigung und Anerkennung». Laut Vortrag des Regierungsrats zum KGeolG vom 10. Dezember 2014 (in Tagblatt des Grossen Rates 2015, Beilage 5) entsprechen die Art. 38 bis 40 KGeolG grundsätzlich den Art. 27 und 28 AVG. Weil die VAV neue Vorgaben zum Auflage- und Genehmigungsverfahren enthalte (Art. 28 VAV), müsse auch das kantonale Gesetzesrecht angepasst werden. Ein Auflageverfahren sei nicht mehr in jedem Fall nötig, wenn Rechte an Grundstücken betroffen sind, sondern neu nur noch dann, wenn Grundeigentümerinnen oder Grundeigentümer in ihren dinglichen Rechten berührt seien. Dies werde z.B. dann der Fall sein, wenn Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer durch die Erneuerung der amtlichen Vermessung in ihrem Grundeigentum betroffen seien oder wenn Lage und Bestand von Dienstbarkeiten beeinflusst würden. Das Einspracheverfahren in den Art. 38 bis 40 KGeolG richte sich nach den Vorgaben der VAV (Erläuterungen zu den Art. 38, 39 und 40, S. 14).

**2.2.3** Nach dem kantonalen Recht muss ein öffentliches Auflageverfahren somit nur dann durchgeführt werden, wenn dingliche Rechte betroffen sind. Ob sich daraus eine wesentliche Änderung gegenüber dem AVG ergibt, sodass von einer grundlegend neuen Verfahrensordnung auszugehen wäre, ist fraglich, kann mit Blick auf das Folgende jedoch offenbleiben.

### **3.**

**3.1** Die Beschwerdeführerinnen verlangen, dass verschiedene Anlagen im Uferbereich (Slip-Anlagen, Lahnung, Bootsstationierung) als Bodenbedeckung, Einzelobjekt oder im Zug einer kantonalen Erweiterung des Datenmodells des Bundes (Art. 10 VAV; Art. 9 der Technischen Verordnung vom 10. Juni 1994 des VBS über die amtliche Vermessung [TVAV; SR 211.432.21]) in das Vermessungswerk aufgenommen werden. Sie gehen davon aus, dass die Anlagen mit der Aufnahme in die amtliche Vermessung Besitzstandsschutz geniessen würden (vgl. Beschwerde, S. 8 ff.).

**3.2** Als amtliche Vermessung gelten die zur Anlage und Führung des Grundbuchs vom Kanton genehmigten und vom Bund anerkannten Vermessungen (Art. 1 Abs. 1 VAV). Die Daten der amtlichen Vermessung sind Georeferenzdaten, die von den Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie von der Wirtschaft, der Wissenschaft und Dritten zur Gewinnung von Geoinformationen verwendet werden (Art. 1 Abs. 2 VAV). Bestandteile der amtlichen Vermessung bilden namentlich die Daten gemäss Datenmodell der amtlichen Vermessung (Art. 5 Bst. b VAV), dessen Objektkatalog insbesondere die Informationsebenen Bodenbedeckung und Einzelobjekte umfasst (Art. 6 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 2 Bst. b und c VAV), sowie der Plan für das Grundbuch und die weiteren zum Zweck der Grundbuchführung erstellten Auszüge aus den Daten der amtlichen Vermessung (Art. 5 Bst. c VAV). Der Plan für das Grundbuch ist ein aus den Daten der amtlichen Vermessung erstellter analoger oder digitaler graphischer Auszug, der als Bestandteil des Grundbuchs die Liegenschaften sowie die flächenmässig ausgeschiedenen selbständigen und dauernden Rechte und Bergwerke abgrenzt; ihm kommen die Rechtswirkungen von

Eintragungen im Grundbuch zu (Art. 7 Abs. 1 VAV). Im Plan für das Grundbuch dargestellt werden nebst weiteren die Inhalte der Informationsebenen Bodenbedeckung und Einzelobjekte (Art. 7 Abs. 2 VAV). Zu den weiteren zum Zweck der Grundbuchführung erstellten Auszügen aus den Daten der amtlichen Vermessung gehört insbesondere die Grundstückbeschreibung (Art. 65 TVAV; vgl. auch Art. 20 Abs. 1 der Grundbuchverordnung vom 23. September 2011 [GBV; SR 211.432.1]). Die Bodenbedeckung umschreibt die tatsächliche Lage von Objekten im Raum, deren Ausdehnung und die Erscheinungsformen (Gebäude, befestigte Fläche, humusierte Fläche, Gewässer, bestockte Fläche, vegetationslose Flächen, vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. b und Art. 13 ff. TVAV; Meinrad Huser, Schweizerisches Vermessungsrecht, 3. Aufl. 2014, N. 408). Die Informationsebene Einzelobjekte (Art. 7 Abs. 1 Bst. c TVAV) umfasst Objekte, die Merkmale der Bodenbedeckung enthalten, aufgrund ihrer Eigenschaft oder Ausdehnung aber keine oder nur unwesentliche flächenmässige Bedeutung haben (Art. 20 TVAV). Gemäss Art. 25 KGeoIG kann der Regierungsrat Erweiterungen des Inhalts der amtlichen Vermessung durch Verordnung regeln. Weder die Kantonale Geoinformationsverordnung vom 11. November 2015 (KGeoIV; BSG 215.341.2) noch die Kantonale Verordnung vom 5. März 1997 über die amtliche Vermessung (KVAV; BSG 215.341.1) enthalten entsprechende Bestimmungen. Es ist sodann nicht ersichtlich, dass die Gemeinde eine Erweiterung des Inhalts der amtlichen Vermessung im Sinn von Art. 24 Abs. 4 KGeoIG vorgenommen hat (vgl. Vernehmlassung AGI, S. 3; Vernehmlassung BVE vom 7.1.2016 [act. 3]).

**3.3** Unter amtlicher Vermessung versteht man das Erheben, Strukturieren, Verwalten und die Abgabe bodenbezogener Daten, die der Sicherung des Grundeigentums dienen und gleichzeitig Grundlagen für die Erstellung von Landinformations- und geographischen Informationssystemen darstellen (Meinrad Huser, a.a.O., N. 22). Der Plan für das Grundbuch ist die wichtigste Auswertung aus den Geobasisdaten der amtlichen Vermessung. Er ist das Kernstück, indem er die Grenzverläufe festhält und über den Inhalt der Grundstücke Auskunft gibt (vgl. Art. 1 Abs. 1 VAV; Meinrad Huser, a.a.O., N. 469; *Reforme de la mensuration officielle, Commentaire au projet d'ordonnance du Conseil fédéral sur la mensuration officielle*, 1992, Article premier; Jean-Luc Niklaus, a.a.O., S. 151). Allerdings hat sich die amtliche

Vermessung immer mehr von ihrer Ausrichtung auf das Grundbuch gelöst und steht inzwischen für alle Planungen und Entscheidungen zur Verfügung, die auf genaue, zuverlässige und objektive raumbezogene Informationen angewiesen sind (vgl. Art. 1 Abs. 2 VAV; Patrick Sutter, Rechtsstaatliche Probleme der amtlichen Vermessung, in ZBI 2006 S. 229 ff., 231; Meinrad Huser, a.a.O., N. 465 ff.; Dieter Zobl, Grundbuchrecht, 2. Aufl. 2004, S. 58; vgl. zum Ganzen auch Art. 29 Abs. 1 und 2 GeolG). Die Informationen aus dem Vermessungswerk sind umfassender als die Grundbuchinformationen: Die amtliche Vermessung enthält alle bodenbezogenen Informationen; das Grundbuch beschränkt sich im Wesentlichen auf die Festlegung von Rechtsverhältnissen und auf die dinglichen Rechte der Privaten (Meinrad Huser, a.a.O., N. 52). Unter anderem mit der Informationsebene Bodenbedeckung stellt die amtliche Vermessung Bodeninformationen zusammen, die für die Entscheidungsfindung in Verwaltung und Wirtschaft verwendet werden (Meinrad Huser, a.a.O., N. 67; vgl. auch Christian Dettwiler, Bodenbedeckung und Einzelobjekte der amtlichen Vermessung: Nutzen und Risiken für Kundschaft und Verwaltung, in cadastre 8/2012, S. 7 ff.).

**3.4** Während den im Plan für das Grundbuch dargestellten Grundstücksgrenzen die rechtliche Eigenschaft eines Grundbucheintrags zukommt, handelt es sich bei den Bodenbedeckungen und den Einzelobjekten um beschreibende Angaben, die nicht an der Grundbuchwirkung teilnehmen (Meinrad Huser, a.a.O., N. 491 ff. und 531 ff.). Dasselbe gilt für die Grundstücksbeschreibung (Art. 20 Abs. 2 GBV; Meinrad Huser, a.a.O., N. 501 und 537). Angaben über die tatsächliche Beschaffenheit der Grundstücke, wie beispielsweise die Art der Bodennutzung, haben aufgrund ihres beschreibenden Charakters in der Regel keine unmittelbare Rechtswirkung. So kann sich jemand beispielsweise nicht mit Hinweis auf den Plan für das Grundbuch von einem Rodungsverbot befreien, wenn darin ein tatsächlich bestehender Wald nicht eingezeichnet ist (Art. 2 Abs. 1 Satz 2 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über den Wald [Waldgesetz, WaG; SR 921.0]; Meinrad Huser, a.a.O., N. 535, 537 und 870 f.; Jürg Schmid, in Basler Kommentar, 5. Aufl. 2015, Art. 950 ZGB N. 25, 27; Hans-Peter Friedrich, Fehler in der Grundbuchvermessung, ihre Folgen und ihre Behebung, in ZBGR 1977 S. 131 ff., 148 f.; zum Ganzen auch VGE 2012/124

vom 22.3.2013, E. 4.2). Damit ergibt sich, dass sich die Angaben zur Bodenbedeckung und zu den Einzelobjekten im Plan für das Grundbuch oder der Grundstücksbeschreibung jedenfalls weder auf die Eigentums- noch auf andere dingliche Rechte der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer auswirken (vgl. auch Daniel Kettiger, Das Einsprache- und Genehmigungsverfahren [Art. 28 und 29 VAV], in INFO V+D 2/2009 [einsehbar unter: <<http://www.bve.be.ch>>, Rubriken «Vermessung/Handbuch DM.01-AV/Nachführung/laufende Nachführung/Einsprachen/Steuerverwaltung»], S. 14 f., 14).

**3.5** Die Angaben über die Bodenbedeckung werden wohl in anderen Verfahren verwendet, was dem Zweck der amtlichen Vermessung entspricht (vorne E. 3.3; z.B. Verfahren betreffend landwirtschaftliche Direktzahlungen und amtliche Bewertung im Steuerrecht, vgl. auch Handbuch DM.01-AV des AGI, einsehbar unter: <<http://www.bve.be.ch>>, Rubriken «Vermessung/Handbuch DM.01-AV/Bodenbedeckung/Allgemeines»; betreffend landwirtschaftliche Direktzahlungen BVGer B-1737/2010 vom 11.1.2011, E. 3). Das öffnet nach dem Gesagten aber nicht den Rechtsweg. Das Bundesverwaltungsgericht hat unter Hinweis auf Art. 28 Abs. 2 VAV festgehalten, Gegenstand der öffentlichen Auflage seien im Verfahren der amtlichen Vermessung nur der Plan für das Grundbuch des betreffenden Perimeters und weitere zum Zweck der Grundbuchführung erstellte Auszüge aus den Daten der amtlichen Vermessung. Ob sich das Rechtsmittel, das den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern im Verfahren der amtlichen Vermessung zustehe, auch auf die Art der Bodenbedeckung (im konkreten Fall: Wald oder landwirtschaftliche Nutzfläche) beziehe, hänge daher davon ab, ob die diesbezüglichen Feststellungen für das Grundbuch relevant seien oder nicht. Es konnte diese Frage offenlassen (BVGer B-1737/2010 vom 11.1.2011, E. 4.2). In der Literatur wird unter Hinweis auf das genannte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts die Meinung vertreten, dass diejenigen Teile und Dokumente des Vermessungswerks nicht aufgelegt werden müssen, die für das Grundbuch nicht relevant sind, wie etwa die Bodenbedeckung. Der Plan für das Grundbuch zeige den Verlauf der Liegenschaftsgrenzen auf und sichere die Rechtsposition der Eigentümerinnen und Eigentümer. Die öffentliche Auflage der Grenzverläufe sei deshalb eine Selbstverständlichkeit. Zwar sei der Plan

für das Grundbuch mit seinem ganzen Inhalt gemäss Art. 7 Abs. 2 VAV aufzulegen. Ob dies auch für beschreibende Angaben sinnvoll sei, müsse in Frage gestellt werden. Es werde im Einzelfall zu klären sein, ob und wie weit mit diesen Angaben überhaupt schützenswerte Rechte geschaffen würden (Meinrad Huser, a.a.O., N. 586 f.).

**3.6** Die Beschwerdeführerinnen scheinen zu befürchten, dass die Anlagen im Uferbereich ihrer Grundstücke im Zusammenhang mit der Festlegung des Gewässerraums gemäss Art. 36a des Bundesgesetzes vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20) oder mit Uferschutzplanungen gemäss Art. 2 ff. des Gesetzes vom 6. Juni 1982 über See- und Flussufer (SFG; BSG 704.1) als unzulässig gelten könnten und erhoffen sich durch die Aufnahme in die Pläne der amtlichen Vermessung eine Sicherung der Besitzstandsgarantie (vgl. auch vorne E. 3.1). Voraussetzung einer Besitzstandsgarantie ist, dass die Baute oder Anlage (formell bzw. materiell) rechtmässig erstellt wurde (Art. 3 Abs. 1 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]; Art. 24c des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700]; Art. 41c Abs. 2 der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 [GSchV; SR 814.201]; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band I, 4. Aufl. 2013, Art. 3 N. 2 und N. 6 Fn. 1; Jeannette Kehrl, Bauen im Gewässerraum und Uferstreifen, in URP 2015 S. 681 ff., 700 ff.; BVR 2009 S. 514 E. 3.3; VGE 2013/134 vom 16.12.2014, E. 4.3 [bestätigt durch BGer 1C\_43/2015 vom 6.11.2015]). Allein die Aufnahme in die amtliche Vermessung vermag nicht zu bewirken, dass eine Baute oder Anlage als rechtmässig erstellt gilt und in der Folge ohne weiteres Besitzstandsschutz genießt. Umgekehrt lässt sich allein aus der Nichtaufnahme in die amtliche Vermessung nicht schliessen, dass die Anlagen unrechtmässig wären. Ob die Anlagen im Uferbereich mit der Gewässerschutzgesetzgebung, dem SFG oder anderen Gesetzen vereinbar sind bzw. ob sie bei einem Widerspruch mit diesen Gesetzen Besitzstandsschutz genießen würden, beurteilt sich aufgrund der einschlägigen Bestimmungen namentlich in einem Planungs-, Bewilligungs- oder Wiederherstellungsverfahren. Die Aufnahme der Anlagen als Bodenbedeckung bzw. Einzelobjekt in die amtliche Vermessung kann ein solches nicht ersetzen. Die amtliche Vermessung stellt vielmehr die beste-

henden Zustände fest (Meinrad Huser, a.a.O., N. 62; vgl. vorne E. 3.3 f.). Die von den Beschwerdeführerinnen gewünschte Rechtswirkung kommt der Aufnahme der Anlagen als Bodenbedeckung bzw. Einzelobjekt in die amtliche Vermessung demnach nicht zu. Es ist sodann nicht ersichtlich, mit welchen anderen unmittelbaren Rechtswirkungen die beschreibenden Angaben in der amtlichen Vermessung für die Beschwerdeführerinnen verbunden sein könnten. Verwendet werden die beschreibenden Angaben in der amtlichen Vermessung offenbar im Zusammenhang mit Direktzahlungen in der Landwirtschaft und bei der Ermittlung des amtlichen Werts (vorne E. 3.5). Die Fehlerhaftigkeit dieser Angaben kann in den entsprechenden Verfahren (Beitrags- bzw. Steuerverfahren) geltend gemacht werden (Publikationstext der Mitwirkungsaufgabe, vorne Bst. A).

**3.7** Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Daten der amtlichen Vermessung zur Bodenbedeckung und zu den Einzelobjekten als beschreibende Angaben keine Rechte der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer berühren. Insbesondere sind sie nicht mit den von den Beschwerdeführerinnen angenommenen Rechtswirkungen verbunden. Daraus folgt, dass insofern weder nach Art. 27 Abs. 1 AVG noch nach Art. 38 KGeolG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 VAV eine öffentliche Auflage mit Einspracheverfahren durchgeführt werden musste (vgl. auch Jean-Luc Niklaus, a.a.O., S. 185). Der Publikationstext mit dem Titel «Mitwirkungsaufgabe» enthielt denn auch nur den Hinweis, dass alle Betroffenen auf Fehler aufmerksam machen können, Streitigkeiten jedoch nicht im Rahmen der amtlichen Vermessung beigelegt würden; eine Einsprachemöglichkeit wurde nicht erwähnt (vorne Bst. A). Es handelte sich demnach nicht um eine öffentliche Auflage im Sinn der genannten Bestimmungen. Das AGI hat sich zwar im Rahmen der Genehmigung mit den «Einwendungen» der «Einsprecher» in den Erwägungen befasst, hat im Dispositiv jedoch keine Einsprachen erledigt, sondern nur das Vermessungswerk genehmigt (Beschluss vom 6.7.2015, Vorakten AGI [act. 3C] pag. 186 ff.). Es hat mit Blick auf die bestrittenen Beschreibungen keine anfechtbare Verfügung erlassen. Folglich lag kein taugliches Anfechtungsobjekt vor. Die BVE hätte demnach auf die Beschwerde nicht eintreten dürfen. Ein zu Unrecht ergangener materieller Entscheid stellt keinen Entscheid im Sinn von Art. 74 Abs. 1 VRPG dar, da es sich dabei nicht um eine Streiterledigung in einer Verfügungs-

angelegenheit handelt; er vermag somit ein ursprünglich fehlendes Anfechtungsobjekt nicht zu ersetzen (vgl. Markus Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 2011, S. 135 unten). Auf die Beschwerde ist aus diesen Gründen nicht einzutreten. Bei diesem Ergebnis erübrigen sich Beweismassnahmen (Augenschein, Einholen der Akten zur «Seeuferplanung SFG» der Gemeinde).

#### **4.**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführerinnen kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Die ihnen gemeinsam auferlegten Verfahrenskosten tragen sie unter Solidarhaft zu gleichen Teilen (Art. 106 VRPG). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1, 3 und 4 VRPG).

#### **Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:**

1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'000.--, werden den Beschwerdeführerinnen auferlegt.
3. Parteikosten werden keine gesprochen.

4. Zu eröffnen:

- den Beschwerdeführerinnen
- der Beschwerdegegnerin
- der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern
- dem Bundesamt für Landestopografie

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

**Rechtsmittelbelehrung**

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.