

**Botschaft
zu einer Revision des Bundesgesetzes
über die Raumplanung
(RPG)**

vom 30. Mai 1994

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen hiermit unsere Botschaft zu einer Änderung des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (SR 700) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

1993 P 92.3034 Erschliessungsrecht für Baulandeigentümer
(N 3.6.93. Gysin)

Wir versichern Ihnen, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unsere vorzügliche Hochachtung.

30. Mai 1994

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Stich
Der Bundeskanzler: Couchepin

Übersicht

Das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) ist am 1. Januar 1980 in Kraft getreten. Es hat sich bewährt, auch wenn gewisse Vollzugsschwächen bestehen. In einzelnen Teilbereichen hat sich jedoch seither ein Handlungsbedarf für punktuelle Revisionen ergeben.

Der Bundesrat schlägt einerseits eine Revision des Erschliessungsrechts vor. Er will damit eine Stärkung der Privatinitiative in der Raumplanung bewirken und die marktwirtschaftliche Erneuerung unterstützen. Der Revisionsentwurf sieht vor, die heute bestehende Möglichkeit der Kantone, das sogenannte Recht auf Privatererschliessung zu gewähren, in eine Pflicht umzuwandeln. Zudem wird mit der Revision klargestellt, dass der Grundeigentümer einen Anspruch auf die zeitgerechte Erschliessung seines Baulandes hat.

Andererseits macht der Bundesrat Vorschläge zur Vereinfachung, Beschleunigung und Koordination der Bewilligungsverfahren für Bauten und Anlagen. Entsprechende Bemühungen auf Bundesebene sind nicht nur Gegenstand der vorliegenden Revision. Der Bundesrat hat parallel dazu seiner Verwaltungskontrolle (VKB) den Auftrag erteilt, einen entsprechenden Bericht bezüglich bodenbezogener Grossprojekte zu erstellen, mit Schwergewicht bei den bundesrechtlichen Bewilligungsverfahren. Zudem wird in hängigen Revisionen von Verfahrensrecht und Spezialgesetzen diesen Fragen ebenfalls Beachtung geschenkt. In der vorliegenden Revision des RPG geht es darum, im Rahmen der geltenden Kompetenzverteilung Grundsätze für die kantonale rechtlichen Verfahren und die daran beteiligten Bundesbehörden aufzustellen.

Die vorgeschlagene Regelung verpflichtet die Kantone, für alle zur Errichtung oder Änderung von Bauten und Anlagen erforderlichen Verfahren Fristen zu setzen. Zur Vermeidung von widersprüchlichen Entscheiden und unnötigen Doppelspurigkeiten werden zudem Minimalanforderungen für die Koordination der Baubewilligung mit weiteren Verfügungen für die Errichtung oder Änderung einer Baute oder Anlage aufgestellt. Diese Minimalanforderungen lehnen sich an die bundesgerichtliche Praxis an: Der Anspruch auf widerspruchsfreie Verfügungen wird postuliert. Auch ist eine für die Koordination verantwortliche Behörde zu bezeichnen, die das Verfahren leitet, für die Auflage der Gesuche, die Abstimmung der einzelnen Verfügungen und deren koordinierte Eröffnung sorgt. Zudem werden die Koordinationsbestimmungen auf das Nutzungsplanverfahren sinngemäss anwendbar erklärt. Die Kantone sind frei, weiterzugehen und das Konzentrationsmodell bereits auf erster Bewilligungsstufe einzuführen. Für das Rechtsmittelverfahren jedoch wird vorgeschrieben, dass zur Anfechtung der Verfügungen der kantonalen Behörden einheitliche Rechtsmittelinstanzen vorzusehen sind.

Botschaft

1 Das Erschliessungsrecht (Art. 19 Abs. 3)

11 Allgemeines

111 Ausgangslage

Seit Beginn war das Erschliessungsrecht Bestandteil der raumplanerischen Gesetzgebung. Schon der Entwurf von 1972 zu einem Raumplanungsgesetz machte die Erschliessung zur Voraussetzung für die Erteilung der Baubewilligung; er auferlegte der Gemeinde eine Erschliessungspflicht, sprach ihr aber auch das Recht zur Erhebung von Erschliessungsbeiträgen zu. Gemäss dem derzeit gültigen Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG, SR 700) sind die Gemeinden zu einer zeitgerechten Erschliessung der Bauzonen verpflichtet (Art. 19 Abs. 2 RPG), und eine Baubewilligung darf erst erteilt werden, wenn das betreffende Grundstück erschlossen ist (Art. 19 Abs. 1 und Art. 22 RPG).

Das kantonale Recht kann schliesslich – gemäss Artikel 19 Absatz 3 RPG – das Recht des Privaten vorsehen, die Erschliessung auf eigene Kosten durchzuführen. Diese Bestimmung ist bis jetzt nicht überall konkretisiert worden, und die in den einzelnen Kantonen erlassenen Bestimmungen zeigen unterschiedliche Lösungsmöglichkeiten: in GL, FR und NE kann der Gemeinderat die Erstellung aller oder einzelner Erschliessungsanlagen an Private übertragen; in SG, NE und SH wird ausdrücklich auf ein Erschliessungsprogramm des Gemeinwesens oder auf ein Quartierplanverfahren verwiesen; in AI und ZG können die Erschliessungsanlagen der privaten Ausführung übertragen werden; BE, AR und JU schliesslich können sowohl die Planung wie die Erstellung der Anlagen dem Grundeigentümer überantwortet werden.

Nach den Ergebnissen des Erschliessungsstandes aus 23 Kantonen besteht gesamtschweizerisch kein offensichtlicher Rückstand bei der Erschliessung, sind doch bereits heute 18 129 ha und innert fünf Jahren total 27 399 ha Land baureif, was 19 bzw. 29 Prozent des bis heute überbauten Gebietes entspricht. Trotzdem kommt es immer wieder vor, dass die zeitgerechte Realisierung wichtiger Bauvorhaben mangels hinreichender Erschliessung verhindert wird. Die mit Nachdruck erhobenen politischen Forderungen nach Privaterschliessungsmöglichkeiten finden ihre Erklärung daher primär in lokalen Erschliessungsengpässen.

112 Ergebnisse des Vorverfahrens

Das in die Vernehmlassung gegebene Teilprojekt des Erschliessungsrechts stützte sich einerseits auf die Raumplankompetenz des Bundes (Art. 22^{quater} Abs. 1 BV) und andererseits auf die in Artikel 34^{sexies} Absatz 3 der Bundesverfassung (BV) festgelegten weitergehenden Befugnisse des Bundes im Wohnungsbau. Der Vorentwurf enthielt einige Änderungen des RPG und des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 4. Oktober 1974 (SR 843). Die Revisionsvorschläge bezogen sich insbesondere auf die Festlegung von Erschliessungsetappen innerhalb der Bauzonen, auf das Recht der Grundeigentümer, das Bauland in der ersten Etappe selbst zu erschliessen, auf die Festlegung einer Frist für die Ausführung der Arbeiten sowie auf die Erschliessungsbeiträge.

Da und dort stiess der Vorentwurf auf entschiedene Gegnerschaft. An den Bestimmungen zum Erschliessungsrecht ist von den allermeisten Kantonen besonders kritisiert worden,

- dass diesbezügliche Bestimmungen auf Bundesebene nicht vonnöten seien,
- dass die Kompetenz des Bundes gemäss Artikel 22^{quater} BV in diesem Bereich überschritten sei,
- dass der Entwurf auf Kantons- und Gemeindeebene Verwirrung stiften könnte,
- dass er unpräzise Bestimmungen enthalte,
- dass er eine Reihe von Revisionen und neuen Aufgaben nach sich ziehen könnte, usw.

Auch wenn ein landesweiter Gesamtüberblick über den Stand der Erschliessung ein zufriedenstellendes Resultat ergibt, bleiben wichtige Revisionsbegehren bestehen. Der Bundesrat hat deshalb entschieden, an einer Änderung des RPG bezüglich des Erschliessungsrechtes festzuhalten, den Vorentwurf jedoch von Grund auf überarbeiten und vereinfachen zu lassen.

113 Grundzüge der Neuregelung

Die vorliegende Revision beschränkt sich auf die Abänderung einer einzigen Bestimmung (Art. 19 Abs. 3 RPG). Aufgrund der entschiedenen Ablehnung wird auf eine neue bundesrechtliche Bestimmung zur Erschliessungsetappierung und zu den Erschliessungsbeiträgen verzichtet. Schliesslich wurde darauf verzichtet, Bestimmungen über die Bewilligungskompetenzen für Ausführungskredite für Erschliessungsanlagen in den Gesetzesentwurf aufzunehmen, wie dies im Postulat der CVP-Fraktion (92.3599, s. Ziff. 114) gefordert wird. Sachlich erscheint es als sinnvoll, zusammen mit der Nutzungsplanung zwingend die Ausgabenbewilligung für eine erste Erschliessungsetappe zu erteilen, wie dies z. B. § 92 Absatz 2 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vorsieht. Die Schaffung entsprechender Rechtsgrundlagen ist jedoch Sache der Kantone. Eine bundesrechtliche Verpflichtung zu einer solchen Regelung erscheint als politisch kaum realisierbarer Eingriff in die Organisationsautonomie der Kantone. Der Bundesrat will daher darauf verzichten.

Die zeitgerechte Erschliessung ist und bleibt die Aufgabe des Gemeinwesens. Verbessert werden soll mit der Revision von Artikel 19 Absatz 3 RPG hingegen die Stellung der Grundeigentümer für den Fall, dass das Gemeinwesen seiner Verpflichtung nicht nachkommt. Sie erhalten von Bundesrechts wegen die Legitimation, sich als Partei in einem rechtlichen Verfahren gegen den Verzug des Gemeinwesens zu wehren. Liegen die rechtlichen Voraussetzungen zur Erstellung der Erschliessung vor, können sie sich zudem ermächtigen lassen, die Arbeiten auszuführen oder das dafür notwendige Geld zu bevorschussen.

114 Parlamentarische Vorstösse

Mit der vorgeschlagenen Änderung von Artikel 19 Absatz 3 wird der folgende Vorstoss erfüllt, der damit abgeschrieben werden kann:

1993 P 92.3034 Erschliessungsrecht für Baulandeigentümer
(N 3. 6. 93, Gysin)

12 Erläuterungen im einzelnen

Bauzonen werden durch das Gemeinwesen zeitgerecht erschlossen. Das kantonale Recht regelt die Beiträge der Grundeigentümer (Art. 19 Abs. 2 RPG). Die Kantone ordnen Zuständigkeiten und Verfahren (Art. 25 Abs. 2 RPG). An diesen Grundsätzen ändert sich mit der vorgeschlagenen Revision von Artikel 19 Absatz 3 nichts. Auch ist es bereits nach geltendem Recht möglich, den Grundeigentümern zu gestatten, ihr Land nach den vom Gemeinwesen genehmigten Plänen selber zu erschliessen.

Mit der neuen Umschreibung von Absatz 3 soll klargestellt werden, dass Artikel 19 RPG sich nicht nur an das Gemeinwesen wendet. Vielmehr soll dem Grundeigentümer für den Fall, dass das Gemeinwesen seiner zentralen Pflicht, die Bauzonen zeitgerecht zu erschliessen (Art. 19 Abs. 2), nicht ordnungsgemäss nachkommt, ausdrücklich das Recht auf Privaterschliessung eingeräumt werden. Bleibt das Gemeinwesen untätig, kann der Grundeigentümer die nötigen Schritte selbst in die Wege leiten und für eine zeitgerechte, seinen Bedürfnissen gerecht werdende Erschliessung sorgen. Das in Absatz 3 geregelte Privaterschliessungsrecht gibt dem bauwilligen Grundeigentümer somit einen Anspruch auf zeitgerechte Erschliessung. Die Möglichkeit der Privaterschliessung führt den Grundeigentümer dabei wesentlich rascher zum Ziel, als wenn er das Gemeinwesen auf dem Rechtsweg zur Erschliessung zwingen müsste.

Das kantonale Recht und die Erschliessungsplanung des Gemeinwesens haben zu präzisieren, in welchem zeitlichen Ablauf die Erschliessung zu erfolgen hat. Diese zeitliche Planung hat sich an den Planungszielen und -grundsätzen des RPG zu orientieren und hat einen engen Zusammenhang mit Artikel 15 Buchstaben b RPG. Zeitgerecht ist die Erschliessung, wenn sie auf einer Erschliessungsplanung beruht, welche den Grundsätzen des RPG entspricht.

Den Grundeigentümern steht – wie schon nach geltendem Recht – die Möglichkeit offen, selber Pläne für die Erschliessung zu erstellen und diese in das Verfahren der Erschliessungsplanung einzuspeisen. Bisher hatten solche private Pläne ihre Wirkung von Bundesrechts wegen nur im Rahmen der Mitwirkung gemäss Artikel 4 RPG. Neu können sie der Beschwerdebehörde im Rechtsmittelverfahren bei Verzug und Untätigkeit des Gemeinwesens als Grundlage für Anordnungen dienen. Solche Anordnungen können bis zur Genehmigung der eingereichten Pläne gehen, nachdem diese das Planungsverfahren durchlaufen haben.

Bezüglich Erstellung der Erschliessungsanlagen soll nach der Revisionsvorlage neu zwingend gelten, was die Kantone bisher freiwillig einführen konnten: Ist das Gemeinwesen in Verzug, so kann der Grundeigentümer die Erschliessungsarbeiten selbst ausführen. Damit wird insbesondere in jenen Fällen die Erschliessung ermöglicht, in denen das zuständige Organ den Kredit für die Ausführung der Erschliessung verweigert. Dieser Anspruch ist von Bundesrechts wegen direkt anwendbar, auch wenn das kantonale Recht eine ganze Reihe von Folgefragen zu regeln hat: Zeitpunkt und Modalitäten der Übernahme von Rechten und Pflichten durch das Gemeinwesen, Anschlussmöglichkeiten der Nachbarn, Enteignungsfragen u. ä.

Der Grundeigentümer kann nicht nach eigenem Gutdünken mit der Erstellung von Erschliessungsanlagen beginnen. Er erhält dafür auf Gesuch hin die Bewilligung der zuständigen Behörde, wenn sämtliche rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind, wenn also die notwendigen Pläne, Bewilligungen (Baubewilligung) und Rechte (insbesondere das Eigentum oder die notwendigen Dienstbarkeiten) vorliegen und das Gemeinwesen im Verzug ist. Sind die Detailpläne nicht Gegenstand eines Bau-

bewilligungsverfahrens, so sind auch sie vor der Ausführung zur Prüfung einzureichen.

Scheitert die Erstellung der Erschliessung an der Kreditbewilligung durch das zuständige Organ des Gemeinwesens, so kann es für alle Beteiligten sinnvoller sein, wenn der Grundeigentümer die Erschliessungskosten nur bevorschusst, die Bauarbeiten jedoch durch das Gemeinwesen selbst ausgeführt werden. Die Erwähnung der Bevorschussung in der revidierten Fassung soll es dem säumigen Gemeinwesen ermöglichen, die bevorschussten Erschliessungsarbeiten auszuführen, ohne dass ein Kreditbeschluss dafür erforderlich ist.

Da das Bundesgericht Streitigkeiten über Artikel 19 RPG nur im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde behandelt (Art. 34 Abs. 3 RPG), ist es Aufgabe der Kantone, das Verfahren so auszugestalten, dass die Anforderungen von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK, SR 0.101) eingehalten werden.

2 Die Vereinfachung, Beschleunigung und Koordination der Bewilligungsverfahren (Art. 25 Abs. 1^{bis}, 25a und 33 Abs. 4)

21 Allgemeines

211 Ausgangslage

Bei der Erstellung von Bauten und Anlagen bestehen heute Rahmenbedingungen, die von einer stark gegenläufigen Entwicklung geprägt sind: Einerseits ist die Gesetzgebung im Hinblick auf zunehmende Nutzungskonflikte, technologische Risiken und Umweltgefahren laufend ergänzt und verfeinert worden; diese Vielschichtigkeit der gesetzlichen Grundlagen wirkt sich häufig auf das Bewilligungsverfahren aus. Andererseits haben sich die Abläufe in Wirtschaft und Gesellschaft in letzter Zeit stark beschleunigt. Staatliche Infrastrukturen und privatwirtschaftliche Investitionen sollen – so wird gefordert – innert kürzerer Fristen erstellt werden können. Zu lange, zu komplizierte und unkoordinierte Verfahren brächten die Gefahr mit sich, dass der Staat seine Aufgaben nicht oder nur ungenügend wahrnehmen und die Wirtschaft insbesondere gegenüber dem Ausland ihre Konkurrenzfähigkeit einbüßen könne. Aktuell wurde der gesetzgeberische Handlungsbedarf im Bereich der Koordination insbesondere durch den Entscheid des Bundesgerichts im Fall «Chrüzlen» (BGE 116 Ib 50ff.) Es leitete aus der Bundesverfassung das Gebot ab, die Rechtsanwendung müsse materiell koordiniert erfolgen, wenn für die Verwirklichung eines Projektes verschiedene materielle rechtliche Vorschriften anzuwenden seien, zwischen denen ein enger Sachzusammenhang bestehe. Dieser Entscheid hat eine grosse Diskussion in der Lehre ausgelöst und bereits einzelne Kantone (insbesondere AG, JU, SO, UR, VD – im Gang BE und SG) richtigerweise zur Anpassung ihrer Gesetzgebung veranlasst.

Die Problematik komplexer und ungenügend abgestimmter Bewilligungsverfahren für Bauten und Anlagen hat auf eidgenössischer Ebene bereits eine Vielzahl parlamentarischer Vorstösse ausgelöst, von denen die folgenden zumindest von einem Rat bereits überwiesen sind:

- 1990 P 90.585 Bewilligungsverfahren für Bauten und Anlagen von regionaler und nationaler Bedeutung (N 5. 10. 90, Portmann)
- 1990 P 90.854 Vereinfachung der Verwaltungsverfahren (N 14. 12. 90, Leuba)

1991	P	91.3168	Vereinfachung des Baubewilligungsverfahrens bei Bauvorhaben (S 12. 12. 91, Delalay)
1992	P	92.3228	Vereinfachung der Baubewilligungsverfahren bei kleineren Objekten (N 9. 10. 92, Meyer Theo)
1993	M	93.3016	Projektbewilligungsverfahren (S 10. 12. 92, Komm. des Ständerates; N 2. 3. 93)
1993	P	93.3241	Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft (N 8. 10. 93, Kommission Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates)
	M	92.3467	Entflechtung der Vollzugsaufgaben von Bund und Kantonen (S 17. 6. 93, Bloetzer)
	M	92.3599	Verbesserung der Rahmenbedingungen (N 1. 12. 93, CVP-Fraktion)

Im Vollzugsförderungsprogramm RPG vom 10. Dezember 1990 und im Beschluss vom 11. September 1991 über das Anschlussprogramm Bodenrecht im Siedlungsbereich hat der Bundesrat die Bearbeitung dieser Forderungen bereits vorgesehen. Die Thematik «Vereinfachung, Koordination und Beschleunigung der Bewilligungsverfahren» ist auch Gegenstand des Programms des Bundesrates zur marktwirtschaftlichen Erneuerung (BBl 1993 I 805 ff. insbesondere 830 f.). Sie wird in mehreren Schritten angegangen:

- Mit der vorliegenden Revision des RPG sollen diejenigen bundesrechtlichen Massnahmen getroffen werden, welche sich auf die bestehende Kompetenzordnung der Bundesverfassung stützen und sachlich ins RPG gehören.
- Daneben lässt der Bundesrat im Rahmen einer breit angelegten Untersuchung abklären, wie die oftmals in beträchtlicher Zahl zu durchlaufenden Entscheidungsverfahren insbesondere für bundesrechtlich geregelte bodenbezogene Grossprojekte besser aufeinander abgestimmt werden können. Er erteilte in diesem Sinn am 7. April 1993 seiner Verwaltungskontrolle (VKB) den Auftrag, einen Bericht über Massnahmen zur Vereinfachung und Beschleunigung der Bewilligungsverfahren für solche Grossprojekte zu erstellen. Ziel dieser Arbeit ist es, Grundlagen für gesetzliche und verfassungsmässige Änderungen zur Vereinfachung und Koordination der Verfahren auszuarbeiten. Insbesondere sollen sämtliche massgebenden Bundesgesetze in diesem Bericht erfasst werden.
- Schliesslich wird die Frage der Vereinfachung und besseren Koordination von Bewilligungsverfahren für Bauten und Anlagen auch im Rahmen verschiedener hängiger Gesetzgebungsverfahren des Bundes behandelt (siehe etwa Bundesrechtspflegegesetz, OG, SR 173.110; Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz, NHG, SR 451; Bundesgesetz vom 7. Okt. 1983 über den Umweltschutz, USG, SR 814.01; Bundesgesetz vom 23. Dez. 1959 über die friedliche Verwendung der Atomenergie, AtG, SR 732.0; und Bundesbeschluss vom 6. Okt. 1978 zum AtG, SR 732.01). Der ganze Fragenkomplex der – mehrfach geforderten – Schadenersatzpflicht bei offenkundig missbräuchlicher Ausübung von Parteirechten ist im Zusammenhang mit der Revision des OG zu prüfen. Er bedarf näherer Abklärung, auch über die Problematik der Bewilligung von Bauten und Anlagen hinaus, und sprengt den Rahmen der vorliegenden Revision.

212 Ergebnisse des Vorverfahrens

Gestützt auf die bundesrätlichen Aufträge und Programme setzte das Bundesamt für Raumplanung eine Arbeitsgruppe ein, zusammengesetzt aus Vertretern der interessierten Bundesämter, des Bundesgerichts, der Wissenschaft sowie der kantonalen Praxis unter dem Vorsitz von Herrn Dr. Arnold Marti, Vizepräsident des Obergerichts Schaffhausen, mit dem Auftrag,

- die gesetzlichen Grundlagen und die Abläufe, insbesondere komplexer Bewilligungsverfahren mit Einbezug verschiedener Sachbereiche sowie Bund und Kantone, grundsätzlich zu analysieren,
- Vorschläge zur Anpassung des RPG und der weiteren Bundesgesetzgebung sowie für Empfehlungen an die Kantone zur Vereinfachung, Beschleunigung und Koordination der Verfahren auszuarbeiten.

Die Revisionsvorschläge dieser Arbeitsgruppe flossen in den Entwurf ein, zu dem sich vom 20. September bis am 15. Dezember 1993 das Bundesgericht sowie die Kantone, Parteien und Organisationen vernehmen lassen konnten. Der Vernehmlassungsentwurf entsprach weitgehend demjenigen, den wir Ihnen hiermit unterbreiten.

Die meisten Vernehmlasser erkennen grundsätzlich ein echtes Bedürfnis zur Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren. Über den Weg bestehen jedoch unterschiedliche Vorstellungen: Von den Kantonen wird die Vorlage mehrheitlich abgelehnt, weil die Verfassungskompetenz des Bundes im Verfahrens- und Organisationsbereich fehle oder zweifelhaft sei; im übrigen bestehe kein Bedarf für eine Bundesregelung, denn die Kantone hätten ihre Verfahrensgesetze im Hinblick auf die Koordination und die Beschleunigung bereits angepasst oder Revisionsarbeiten eingeleitet. Parteien und Organisationen beurteilten die Vorlage grossmehrheitlich positiv, weil sie einem wirtschaftlichen Bedürfnis entspreche und Signalwirkung für die Anpassung der kantonalen Verfahrensgesetze habe. Sie glauben aber, dass mit der Vorlage nur eine Minimallösung vorliege und materielle Bestimmungen (insbesondere im Umwelt- und Raumplanungsbereich) geändert sowie Vorschriften über Einsprache- und Beschwerdemöglichkeiten und Haftungsnormen wegen schuldhaften Verzögerns von Fristen und mutwilliger Beschwerdeführung eingeführt werden müssten. Weil das materielle Recht durch die Vorlage nicht in Frage gestellt wird, erwächst ihr seitens der ideellen Organisationen keine grundsätzliche Opposition. Im übrigen wird gefordert, dass Vereinfachungen und Beschleunigungen auch bei Bundesverfahren veranlasst und deren Zusammenspiel mit den kantonalen und kommunalen Verfahren geregelt werden.

213 Grundzüge der Neuregelung

Die Dauer eines Bewilligungsverfahrens wird durch sehr viele sehr unterschiedliche Faktoren bestimmt. Viele Ursachen für Verzögerungen können durch das Verfahrensrecht – zumindest in einem Bundes-Grundsatzgesetz – nur schwer beeinflusst werden. Die Förderung einer vorausschauenden Richt- und Nutzungsplanung, die Förderung der Qualität von Baugesuchen und Baugesuchsunterlagen, die Beratung und Unterstützung von Bauwilligen, die Effizienzsteigerung und Bereitstellung genügender Ressourcen (Infrastruktur, gut ausgebildetes und motiviertes Personal) in der Verwaltung, die einfache und effiziente Verfahrens- und Rechtsmittelgestaltung innerhalb der verfassungsmässigen und gesetzlichen Rahmenbedingungen, die Förderung von Verhandlungslösungen – all dies sind Massnahmen zur Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren, welche nicht durch eine Ände-

rung des RPG durchgesetzt werden können (s. dazu Vereinfachung, Beschleunigung und Koordination der Bewilligungsverfahren für Bauten und Anlagen, Anregungen für Gesetzgebung und Praxis in den Kantonen, Bericht der Beratergruppe Marti vom Nov. 1993). Auch ist stets die dienende Funktion des Verfahrensrechts im Auge zu behalten. Verfahrensbeschleunigungen dürfen nicht dazu führen, den Vollzug des materiellen Rechts zu gefährden; Verfahrensbeschleunigung ist nicht gleichzusetzen mit der Bewilligung von Bauten, welche gegen geltendes Recht verstossen.

Es verbleiben zwei Bereiche, welche sachlich ins RPG gehören, deren Regelung auf Bundesebene in Übereinstimmung mit der geltenden Kompetenzverteilung der Bundesverfassung steht und die wir Ihnen mit dieser Vorlage vorschlagen: die Verpflichtung der Kantone zur Einführung von Fristen einerseits (Art. 25 Abs. 1^{bis}) und die Regelung der Grundsätze der Koordinationspflicht andererseits (Art. 25a und Art. 33 Abs. 4).

Dieses Vorgehen ist mit der Studie der VKB koordiniert, und die vorgeschlagenen Änderungen können unabhängig vom Schicksal dieses Projektes realisiert werden.

Die vorgeschlagene Regelung in Artikel 25 Absatz 1^{bis} verpflichtet die Kantone, für alle zur Errichtung oder Änderung von Bauten und Anlagen erforderlichen Verfahren Fristen zu setzen.

Die Arbeit einer Bewilligungsbehörde besteht darin, die eingegangenen Gesuche darauf zu prüfen, ob sie dem geltenden Recht entsprechen. Die Arbeit bestimmt sich daher nach den eingereichten Gesuchen und der Komplexität der zu prüfenden rechtlichen und tatsächlichen Fragestellungen. Der Zeitbedarf für die Erledigung dieser Aufgaben bestimmt sich nach den vorhandenen Ressourcen und der Effizienz, mit der diese eingesetzt werden. Das Ansetzen von Fristen soll dadurch beschleunigend wirken, dass die Effizienz gesteigert oder vermehrt Ressourcen für die Bewilligungsverfahren freigestellt werden. Hingegen kann es auch die Gefahr verstärken, dass Entscheide aufgrund einer ungenügenden Prüfung gefällt werden. Daher dürfen an den unbenutzten Ablauf von Fristen gegenüber den Entscheidbehörden nur Folgen geknüpft werden, welche einen korrekten materiellen Entscheid nicht gefährden. Trotzdem können solche Fristen eine erhebliche Wirkung haben.

Einmal dürfte die strengere Handhabung von Fristen gegenüber Gesuchstellern und deren Anwälten ein gewisses Beschleunigungspotential in sich bergen. Die Fristen zwingen andererseits die Behörde, Fristüberschreitungen zu begründen, zeigen die Flaschenhalse innerhalb der Verwaltung auf und ermöglichen, diese gezielt zu beseitigen. Den Baugesuchstellern wird damit eine bessere zeitliche Planung ermöglicht.

Gegenstand der Vorlage sind ausserdem Minimalanforderungen für die Koordination der Baubewilligung mit weiteren Verfügungen für die Errichtung oder Änderung einer Baute oder Anlage. Das Hauptproblem bei der Bewilligung von Bauten und Anlagen besteht heute wohl darin, dass in der Regel mehrere oder gar eine Vielzahl von Bewilligungen verschiedener Behörden für das gleiche Vorhaben erforderlich sind. Diese Situation ist nicht nur für die Beteiligten in jeder Hinsicht aufwendig und unangenehm. Sie führt vielmehr immer wieder zu widersprüchlichen, nicht aufeinander abgestimmten Entscheiden und zu unvollständiger Rechtsanwendung.

Das Bundesgericht hat daher im Entscheid «Chrüzlen» (BGE 116 Ib 50 ff.) festgehalten, die Rechtsanwendung müsse materiell koordiniert erfolgen, wenn für die Verwirklichung eines Projektes verschiedene materiellrechtliche Vorschriften anzu-

wenden seien, zwischen denen ein derart enger Sachzusammenhang besteht, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden dürfen. Dies werde am besten erreicht, wenn für die Rechtsanwendung eine einzige erste Instanz zuständig sei (Konzentrationsmodell). Seien demgegenüber für koordinationsbedürftige Rechtsfragen mehrere erstinstanzliche Bewilligungsbehörden zuständig, müsse die Rechtsanwendung so abgestimmt werden, dass qualitativ ein gleichwertiges Ergebnis erzielt werde (Modell der materiellen Verfahrenskoordination). Diese Praxis ist seither in zahlreichen Bundesgerichtsentscheiden bestätigt worden.

Wo auch in Zukunft mehrere Bewilligungsbehörden für die Anwendung verschiedener Gesetzgebungen zuständig sind, ist es aus Gründen der Rechtssicherheit zweckmässig, bundesrechtliche Rahmenvorschriften zur Koordination zu erlassen. Diese müssen sich aus Rücksicht auf die kantonale Verfahrenshoheit im wesentlichen auf Minimalanforderungen beschränken. So verbleibt den Kantonen genügend Spielraum bei der konkreten Ausgestaltung des Verfahrens. Gleichzeitig kann mit einer bundesrechtlichen Grundsatzbestimmung auch die Zusammenarbeit von kantonalen und eidgenössischen Bewilligungsbehörden erfasst werden.

Die vorgeschlagene Regelung geht einerseits dadurch über die Praxis des Bundesgerichts hinaus, als alle für die Errichtung oder Änderung einer Baute oder Anlage erforderlichen Verfügungen erfasst werden und damit auf das Kriterium des engen Sachzusammenhangs bezüglich der anwendbaren Vorschriften verzichtet wird. Dies hat zunächst den Vorteil, dass schwierige Abklärungen, ob ein solcher Sachzusammenhang besteht, entfallen. Überdies können zwischen den verschiedenen Bewilligungsverfahren nicht nur rechtliche, sondern auch faktische Zusammenhänge bestehen, welche eine Abstimmung erfordern (Erfordernis einer Projektänderung; Auswirkungen von Auflagen und Bedingungen usw.), weshalb eine Ausdehnung der Koordinationspflicht jedenfalls gerechtfertigt erscheint. Andererseits wird für das Rechtsmittelverfahren das Konzentrationsmodell vorgeschrieben. Da eine materielle Koordination im Rechtsmittelverfahren kaum praktikabel ist, wird damit nur gesetzlich klargestellt, was sich praktisch ohnehin aus der Koordinationspflicht ergibt.

Die Koordinationspflicht will verhindern, dass im Hinblick auf die Errichtung oder Änderung von Bauten oder Anlagen notwendige Verfügungen isoliert und ohne Berücksichtigung der anderen massgebenden Rechts- und Sachgebiete erlassen werden. Hingegen bleibt es selbstverständlich möglich, den Entscheidungsprozess in mehrere Phasen zu unterteilen. So ist es weiterhin zulässig und unter Umständen sogar geboten, Grundsatzfragen vor den Detailfragen zu entscheiden, etwa im Rahmen von baurechtlichen Grundsatz- oder Vorentscheiden unter Mitwirkung einspracheberechtigter Dritter. Die Projektierungstiefe muss für die einzelnen Phasen nur so weit gehen, als es für die Entscheide notwendig ist. Über die Detailpläne einer Staumauer z. B. muss und soll nicht gleichzeitig entschieden werden wie über die Grundsatzfrage, ob für ein Wasserkraftwerk am Ort X grundsätzlich eine Konzession, eine Rodungsbewilligung sowie Bewilligungen z. B. nach NHG, Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (GSchG, SR 814.20) und Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über die Fischerei (SR 923.0) erteilt werden können (vgl. BGE I S. «Curciusa», 119 Ib 254 ff.). Die Koordinationspflicht will also die Grenzen überwinden zwischen den einzelnen Rechts- und Sachgebieten, nicht aber zwischen den einzelnen Bewilligungsphasen.

22 Erläuterungen im einzelnen

221 Befristung der Bewilligungsverfahren (Art. 25 Abs. 1^{bis})

Die neue Bestimmung verpflichtet die Kantone, nicht nur für die einzelnen Verfahrenshandlungen, sondern auch für das Verfahren insgesamt Fristen zu setzen. Dies kann generell in den Verfahrensgesetzen oder im Einzelfall durch Verfügung der prozessleitenden Behörde geschehen. Die Fristen sind grundsätzlich auch durch die Bundesbehörden, welche als Bewilligungsbehörden mitwirken, zu beachten.

Bereits das aus Artikel 4 BV abgeleitete Rechtsverzögerungsverbot setzt der zeitlichen Verschleppung von Verfahren Grenzen. Die neue Bestimmung fordert von den Kantonen, dass sie kürzere Fristen ansetzen, als dies schon nach dem Rechtsverzögerungsverbot geboten wäre. Wie weit sie gehen wollen, bleibt ihnen überlassen. Jedenfalls sollen die Fristen realistisch bemessen sein, da sie sonst nicht mehr ernst genommen werden.

Die Kantone haben die Wirkung der Fristen zu regeln. So können Prioritäten bei der Geschäftserledigung, die Überprüfung einer Amtsstelle bezüglich Arbeitserledigung und dafür zur Verfügung stehende Mittel (Personal, Infrastruktur) usw. mit dem Fristenlauf verknüpft werden. Unzulässig wäre es, unbenutzten Fristablauf einer Zustimmung gleichzusetzen (Art. 22 Abs. 2 RPG, Art. 5 Abs. 1 VwVG; SR 172.021) oder eine Behörde zu verpflichten, eine Antwort aufgrund einer unvollständigen Prüfung zu erteilen.

Die durch das kantonale Recht festgesetzten Wirkungen können für am Verfahren beteiligte Bundesbewilligungsbehörden nicht direkt gelten. Hingegen kann das wiederholte Versäumen realistisch bemessener Fristen dem Kanton Anlass geben, beim Bund vorstellig zu werden und zu verlangen, dass Abhilfe geschaffen werde.

222 Koordination der Bewilligungsverfahren (Art. 25a)

222.1 Vorbemerkungen

Die vorgeschlagene Bestimmung lehnt sich als bundesrechtliche Minimalvorschrift an das Koordinationsmodell von Artikel 21 der Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV, SR 814.011) an, der die Koordination bei UVP-pflichtigen Vorhaben – allerdings nur für bestimmte umweltrechtliche Bewilligungen – regelt. Das Konzentrationsmodell soll durch die neue Bestimmung nicht ausgeschlossen werden. Die Beschränkung des Anwendungsbereichs von Artikel 25a auf Fälle, in denen Verfügungen durch mehrere Behörden notwendig sind, soll dies klarstellen. Selbstverständlich sind auch dann, wenn die gleiche Behörde für alle Verfügungen zuständig ist, die Gesuche gemeinsam aufzulegen und die Verfügungen inhaltlich abzustimmen und gemeinsam zu eröffnen.

222.2 Grundsatz der Koordinationspflicht; verantwortliche Behörde (Art. 25a Abs. 1)

In dieser Bestimmung wird der Grundsatz der Verfahrenskoordination festgehalten für die Verfahren sämtlicher Verfügungen, welche zur Errichtung oder Änderung einer Baute oder Anlage im Sinne von Artikel 22 Absatz 2 RPG erforderlich sind

(also Bewilligungen, Zustimmungen, Genehmigungen und Verfügungen aller Art, ebenso vorbereitende Akte wie Abbruch- und Rodungsbewilligungen). Fakultative Verfahren (insbesondere Subventionsgesuche) fallen ebenfalls darunter, wenn der Gesuchsteller sie zusammen mit den anderen Verfahren einleitet oder aufgrund der massgebenden Vorschriften einleiten muss. Nicht in den Anwendungsbereich der Vorschrift fallen hingegen Beschlüsse, welche das Gemeinwesen nur deswegen zu treffen hat, weil es als Bauherrschaft auftritt (z. B. Ausgabenbeschlüsse). Zu den Nutzungsplanungen vgl. nachfolgend Ziffer 222.5.

Eine genügende Koordination ist nur dann gewährleistet, wenn eine Behörde als hiefür verantwortlich bezeichnet wird. Dies ist grundsätzlich Aufgabe des kantonalen Rechts. Dem Kanton wird kein bestimmtes System vorgeschrieben. Es steht ihm frei, dafür eine Bewilligungsbehörde zu bestimmen, die für ein Verfahren zuständig ist, das eine frühzeitige und umfassende Prüfung ermöglicht (System des Leitverfahrens), oder aber für diese anspruchsvolle Aufgabe eine besondere Koordinationsstelle zu bezeichnen, die selbst nicht Bewilligungsbehörde sein muss. Aus Gründen der Rechtssicherheit sollen zumindest die Grundsätze für die Bezeichnung der für die Koordination verantwortlichen Behörde durch generell-abstrakte Vorschrift erfolgen.

Die vorgeschlagene Formulierung von Artikel 25a Absatz 1 wird jedoch in jenen Verfahren, in denen von Bundesrechts wegen bereits verfahrensleitende Behörden bestimmt sind – zum Beispiel im Eisenbahnrecht oder bei den Seilbahnen – nichts ändern. Eine Zuständigkeitszuweisung in einer Bundesverordnung (z. B. in der UVPV bei der Bestimmung des massgeblichen Verfahrens) reicht dabei aus, um allfällige kantonale Bestimmungen zu derogieren. Die nun anstehende RPG-Teilrevision will demnach an gegebenen bundesrechtlichen Zuständigkeitsregelungen nichts ändern.

222.3 Aufgaben der für die Koordination verantwortlichen Behörde (Art. 25a Abs. 2)

In Absatz 2 werden die wesentlichen Pflichten der für die Koordination verantwortlichen Behörde festgehalten. Dieser Behörde muss die Kompetenz zukommen, die erforderlichen verfahrensleitenden Anordnungen, insbesondere Ansetzung von Fristen und Terminen für Stellungnahmen und Verhandlungen bzw. Besprechungen, mit für alle Beteiligten (auch für Bundesbehörden) verbindlicher Wirkung zu treffen. Dass die kantonale Koordinationsbehörde ihre Anordnungen gegenüber Bundesbehörden nicht mit Sanktionsdrohungen durchsetzen kann, ändert nichts an deren Verbindlichkeit (s. dazu auch die Ausführungen zu den Fristen, Ziff. 221).

Die für die Koordination verantwortliche Behörde muss für die Einleitung aller erforderlichen Verfahren sorgen, was natürlich die Mitwirkung des Gesuchstellers voraussetzt. Die gemeinsame öffentliche Auflage stellt insbesondere sicher, dass nach abgelaufener Auflage- und Ausserungsfrist grundsätzlich alle Einwendungen gegen das Projekt bekannt sind. Die Bestimmung soll jedoch nicht verhindern, dass Grundsatzfragen aufgrund einer geringeren Projektierungstiefe vorweg geklärt und zu diesem Zweck nicht notwendige Detailpläne erst später aufgelegt werden können (s. oben Ziff. 213 *in fine*).

Der Zeitpunkt der öffentlichen Bekanntmachung wird im übrigen nicht näher bestimmt. Doch hat aus Gründen der Wahrung des rechtlichen Gehörs (Art. 4 BV) nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung die öffentliche Auflage zu erfolgen,

bevor die Entscheidbehörden sich binden (BGE in ZBl 95, S. 66 ff.). Das wird vorzugsweise dadurch geschehen, dass die beteiligten Behörden in Kenntnis allfälliger Einsprachen ihre erste Stellungnahme verfassen.

Die für die Koordination verantwortliche Behörde holt von allen beteiligten kantonalen und eidgenössischen Behörden Stellungnahmen zum Vorhaben ein. Die Stellungnahmen haben umfassend zu sein – eine Präzisierung, die qualitativ gemeint ist: Sie sind mit der gleichen Sorgfalt wie eine Verfügung abzufassen, sollen sich grundsätzlich zum Projekt äussern, den möglichen Bewilligungsausgang in Aussicht stellen, mit gleichzeitigem Hinweis auf allfällige Auflagen und Bedingungen, und die wesentliche Begründung des eingenommenen Standpunktes enthalten. Damit soll sichergestellt werden, dass sich die beteiligten Behörden mit dem Projekt nicht nur oberflächlich befassen und eine sichere Grundlage für die gegenseitige Abstimmung der Entscheide besteht. Aus diesem Grund soll behördenintern die Unterschriftenberechtigung für die Stellungnahmen mit jener für die Verfügungen übereinstimmen.

Die Stellungnahmen sind behördeninterne Arbeitsinstrumente, keine Verfügungen. Sie sind daher nicht anfechtbar (vgl. BGE «Cleuson-Dixence», 116 Ib 260 ff. E.1d). Die nachträgliche Kenntnis über Einsprachen, die Stellungnahme anderer Entscheidbehörden, eine Praxisänderung einer vorgesetzten Behörde sowie geänderte rechtliche oder tatsächliche Verhältnisse sind selbstverständlich Gründe, um von der Stellungnahme abzuweichen. Ansonsten sollte dies nicht nötig werden. Wird trotzdem ein Fehler in der Beurteilung entdeckt, so ist er zu beseitigen, solange die Verfügungen noch nicht eröffnet worden sind.

Liefert eine Behörde eine ungenügende Stellungnahme ab – was sich allenfalls erst nachträglich herausstellt –, so stellen sich die Probleme gleich, wie wenn die Frist – zur Ablieferung einer einlässlichen Stellungnahme – nicht eingehalten worden wäre: Der zügige Ablauf des Verfahrens wird gestört, Sanktionen sind primär im administrativen Bereich denkbar (vgl. oben Ziff. 221).

Auf die Stellungnahme sämtlicher Entscheidbehörden kann ausnahmsweise verzichtet werden, wenn (von vornherein aufgrund eines hinreichend abgeklärten Sachverhalts und nach einer antizipierten Beweismündigung) klar feststeht, dass eine der notwendigen Bewilligungen nicht erteilt werden kann.

Die verantwortliche Behörde wird verpflichtet, für eine bestmögliche inhaltliche Abstimmung der zu treffenden Entscheide zu sorgen. Dazu gehört einerseits, dass der Informationsfluss unter den verschiedenen Behörden sichergestellt, die Stellungnahmen weitergeleitet werden: Hängt z. B. die Erteilung einer Bewilligung von einer umfassenden Interessenabwägung ab, so kann eine solche nur erfolgen, wenn die zu berücksichtigenden Interessen der verschiedenen Fachgebiete und die Auswirkungen des Vorhabens bekannt sind. Daher sind allenfalls auch Stellungnahmen von Behörden einzuholen, welche bloss antragsberechtigt sind. Andererseits gehört zur Abstimmung, dass die Stellungnahmen der Bewilligungsbehörden überprüft und Widersprüche in Sachverhaltsdarstellungen, Begründung und Schlussfolgerungen in Absprache mit den betroffenen Behörden nach Möglichkeit einvernehmlich behoben werden (s. unten Ziff. 222.4). Ob notwendige Sachverhaltsabklärungen durch die für die Koordination verantwortliche Behörde oder durch die Fachbehörden durchgeführt werden, bleibt im übrigen dem kantonalen Recht überlassen.

Ob und allenfalls wann den beteiligten Parteien im Laufe des Verfahrens nochmals das rechtliche Gehör gewährt werden muss, richtet sich nach dem kantonalen Verfahrensrecht und subsidiär nach den Minimalanforderungen von Artikel 4 BV.

Die verantwortliche Behörde wird ausdrücklich verpflichtet, für eine gemeinsame oder zumindest gleichzeitige Eröffnung der verschiedenen Entscheide (mit den nötigen Hinweisen) zu sorgen. Dies gilt nicht nur für die Zustellung per Post, sondern auch für die Publikation der Entscheide. Dadurch wird den Verfahrensbeteiligten ermöglicht, sich ein vollständiges Bild über die Sach- und Rechtslage zu machen, und die konzentrierte Durchführung des Rechtsmittelverfahrens wird erleichtert. Nicht unbedingt erforderlich ist eine gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung einzelner Spezialbewilligungen von Bundesbehörden, wenn diese direkt mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden können. In diesem Fall kann die Bewilligungsbehörde des Bundes zunächst das Ergebnis allfälliger kantonalen Rechtsmittelverfahren abwarten, wenn die Bewilligung nicht ohnehin verweigert werden muss.

222.4 Widerspruchsfreiheit der Verfügungen (Art. 25a Abs. 3)

Die dem Gesuchsteller eröffneten Entscheide dürfen keine Widersprüche enthalten. Mit Widersprüchen sind logische Unverträglichkeiten der einzelnen Verfügungen in sich und vor allem untereinander gemeint: Gleiche Fragen müssen in jeder Verfügung, in der sie sich stellen, gleich beantwortet werden. Kein Widerspruch in diesem Sinn liegt vor, wenn ein Vorhaben nach dem einen Gesetz bewilligungsfähig, nach einem anderen hingegen unzulässig ist. Der Verstoß gegen eine einzige Norm genügt, damit ein Vorhaben als rechtswidrig zu gelten hat und daher nicht realisiert werden darf.

Allfällige Widersprüche sind im Gespräch zwischen den Entscheidbehörden zu bereinigen. Gelingt dies nicht, so hat das kantonale Recht – unter Wahrung der bundesrechtlichen Vorschriften z. B. von Artikel 33 RPG – selbst zu bestimmen, wie verbleibende Widersprüche beseitigt werden. Immerhin können diese Fälle bereits dadurch auf ein Minimum reduziert werden, dass die Kompetenzen klar verteilt werden, die einzelnen Entscheidbehörden sich in den Äusserungen in ihren Verfügungen streng auf ihren Zuständigkeitsbereich zu beschränken haben, und dass für die Auslegung einer bestimmten Norm im Konfliktfall die Meinung der darauf spezialisierten Behörde als massgebend bezeichnet wird. Hängt z. B. die Erteilung der Ausnahmbewilligung nach Artikel 24 RPG von der Rechtmässigkeit des Vorhabens nach Artikel 31 und 32 GSchG (Restwassermengen) ab, so hätte bei solcher Kompetenzzuweisung die Raumplanungsbehörde bei fehlender Einigung die Meinung der Gewässerschutzbehörde (bezüglich Einhaltung von Art. 31 und 32 GSchG) zu übernehmen. Nicht gelöst sind damit insbesondere Meinungsverschiedenheiten in Fällen, in denen nach mehreren Gesetzen umfassende Interessenabwägungen vorzunehmen sind, die nach dem Willen des Gesetzgebers zum gleichen Resultat führen müssten. Die Beseitigung solcher oder sonstwie verbleibender Widersprüche kann z. B. dadurch erfolgen, dass das kantonale Recht ein Schlichtungsverfahren vorsieht. Die Minimallösung, die in der Regel auch dann zur Anwendung kommen wird, wenn bei einem Vorhaben Widersprüche zwischen den Verfügungen von kantonalen und von Bundesbehörden verbleiben, besteht darin, dass bei Vorliegen zweier sich widersprechender Verfügungsentwürfe vorweg nur die ablehnende Verfügung eröffnet wird. Erwächst diese in Rechtskraft, so werden die Gesuche bezüglich der restlichen Verfügungen gegenstandslos, es wird nicht materiell darüber entschieden.

222.5 Sinngemässe Anwendbarkeit der Koordinationsregeln (Art. 25a Abs. 4)

Die sinngemässe Anwendung ist grundsätzlich für alle Nutzungsplanverfahren gefordert, in deren Zusammenhang gleichzeitig Verfügungen zu erlassen, insbesondere Bewilligungen zu erteilen sind. In der Praxis dürfte dies vor allem in zwei Fällen zutreffen: bei Einzonungen von Waldareal (Koordination mit Rodungsbewilligung, Art. 12 des Bundesgesetzes vom 4. Okt. 1991 über den Wald, WaG; SR 921.0) und bei Sondernutzungsplanverfahren (Koordination mit verschiedensten Bewilligungen).

223 Einheitliche Rechtsmittelinstanzen (Art. 33 Abs. 4)

Sind für Bauten oder Anlagen mehrere Verfügungen kantonaler Behörden erforderlich, besteht häufig das Problem, dass keine einheitliche, sondern wiederum verschiedene Rechtsmittelinstanzen in der Sache zuständig sind. Eine solche Aufspaltung des Rechtsweges aber hat unter Umständen schwierige Abgrenzungsfragen zur Folge und verunmöglicht eine ganzheitliche Betrachtungsweise durch eine Rechtsmittelinstanz. Im Unterschied zu den erstinstanzlichen Bewilligungsverfahren ist eine bloss gegenseitige Abstimmung der Rechtsmittelentscheide wegen der einzuhaltenden prozessualen Formen und der zum Teil beschränkten Kognition der Rechtsmittelbehörden kaum mehr möglich. Damit ist aber auch ein wirksamer Rechtsschutz für die Beteiligten in Frage gestellt (vgl. dazu den BGE «Chrüzlen II», 118 Ib 326 ff.).

In Artikel 33 Absatz 4 wird daher für das Rechtsmittelverfahren gegen die Verfügungen kantonaler Behörden das Konzentrationsprinzip vorgeschrieben. Die Konzentration soll in der Regel bei einer Behörde erfolgen, welche zur Beurteilung der Rechtsmittel im Leitverfahren bzw. in einem Verfahren zuständig ist, das eine frühzeitige und umfassende Prüfung ermöglicht. Nicht unter das Konzentrationsgebot fallen einerseits die Entscheide von eidgenössischen Spezialbewilligungsbehörden, welche nicht der Überprüfung durch kantonale Rechtsmittelbehörden unterstellt werden können, und andererseits die Nutzungsplanungen, soweit sie nicht verfüungsähnlichen Charakter haben. Die Nichtunterstellung der Nutzungsplanungen erscheint gerechtfertigt, weil Verfahren und Gegenstand einer Ortsplanung sich erheblich unterscheiden vom Erlass einer – auf den Einzelfall ausgerichteten – Verfügung. Aus dem gleichen Grund werden die Bestimmungen von Artikel 25a Absätze 1–3 nur für sinngemäss anwendbar erklärt.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

31 Auf den Bund

Für den Bereich des Erschliessungsrechts sind keine speziellen Auswirkungen auf den Bund zu erwarten. Das Bundesgericht wird sich mit Streitigkeiten über Inhalt und Tragweite der Bestimmung zu befassen und das Bundesamt für Raumplanung wird den Kantonen Vollzugshilfe zu leisten haben.

Die Befristung der Verfahren kann es für Bundesbehörden, die an kantonalen Verfahren beteiligt sind, notwendig machen, sich mit zusätzlichem qualifiziertem Personal zu dotieren, um innert der gesetzten Fristen ihre Prüfungsaufgaben korrekt vornehmen zu können.

Als Folge der vorgeschlagenen Koordinationsbestimmungen (Art. 25a und 33) kann andererseits mit einer gewissen Entlastung insbesondere des Bundesgerichts gerechnet werden, wenn die Bestimmungen die erhoffte Wirkung entfalten.

32 Auf die Kantone und Gemeinden

Jene Kantone, welche das Recht auf Privaterschliessung bereits geregelt haben, müssen in diesem Bereich höchstens gesetzliche Anpassungsarbeiten vornehmen. Angesichts der sehr allgemein gehaltenen Bestimmung sollte dies in der Regel nicht nötig werden. In den anderen Kantonen wird eine Ausführungsgesetzgebung notwendig werden, deren Aufwand sich nach den Eigenarten des kantonalen Systems richten wird.

Die Bestimmungen im Bereich der Verfahren dürften sich auf die Kantone gleich auswirken wie auf den Bund (s. oben Ziff. 31). Daneben werden sich gewisse Anpassungsarbeiten auf Gesetzesebene ergeben, die in aller Regel als Folge der Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Koordinationspflicht ohnehin notwendig würden.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist Teil der in der Legislaturplanung 1991–1995 angekündigten Revision des RPG (BBl 1992 III 1, Anhang 1), Artikel 16 und 24 RPG sowie Artikel 5 Absatz 1 RPG werden Gegenstand weiterer Revisionsvorhaben bilden. Die Bestimmungen bezüglich Erschliessungsrecht und Verfahrenskoordination werden im Zuge der Bemühungen um die marktwirtschaftliche Erneuerung der Schweiz vorgezogen.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

51 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

Die vorgesehenen Neuerungen (Auftrag zur Befristung aller zur Errichtung oder Änderung von Bauten oder Anlagen erforderlichen Verfahren; minimale Koordinationsvorschriften für diese Verfahren; Erfordernis eines einheitlichen Instanzenzuges) entsprechen der Zielsetzung von Artikel 6 EMRK, insbesondere der Garantie eines fairen Verfahrens von angemessener Dauer (vgl. zu den Vorwirkungen von Art. 6 EMRK auf das Verwaltungsverfahren auch Rainer J. Schweizer, Die schweizerischen Gerichte und das europäische Recht, ZSR 1993 II S. 683 ff.).

52 Recht der Europäischen Union (EU)

Zur Zeit ist ein Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung in Vorbereitung (Proposal for a Council Directive on Integrated Pollution Prevention and Control, IPPC; KOM[93] 423 endg. [ABl. EG Nr. 311 vom 17. 11. 93, Seite 6]). Kernstück der vorgesehenen Richtlinie ist die Harmonisierung der Zulassungsverfahren für bestimmte Industrieanlagen, Bauten und Aktivitäten, die im Anhang abschliessend aufgezählt sind. Ab Inkrafttreten sollen alle entsprechenden Genehmigungsverfahren innerhalb der EG nach den Vorgaben der Richtlinie ablaufen. So ist in Arti-

kel 6 des Entwurfs die Benennung einer für die Koordination verantwortlichen Behörde vorgesehen, welche das Bewilligungsverfahren koordiniert. Gemäss Artikel 7 ist das Bewilligungsverfahren zu befristen; eine schriftliche Verfügung muss in der Regel innert sechs Monaten nach der ordnungsgemässen Antragstellung ergehen. Eine längere Dauer wird bei komplexen Anträgen, grenzüberschreitenden Projekten und Verfahren mit erforderlicher öffentlicher Anhörung eingeräumt. Für bestehende Anlagen muss ebenfalls eine Genehmigung nach den Anforderungen der IPPC-Richtlinie beantragt werden, es sei denn, das nationale Recht sieht für diese Anlagen ein richtlinienverträgliches Verfahren vor.

6 Verfassungsmässigkeit

Nach Artikel 22^{quater} Absatz 1 BV kann der Bund auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze für eine durch die Kantone zu schaffende, der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung aufstellen. Diese Kompetenz bezieht sich sachlich auf die Ordnung der Bodennutzung in ihrem ganzen Umfang, worunter auch die Bewilligung von Bauten und Anlagen fällt. Die Verfahrenshoheit liegt jedoch – mangels Verfassungskompetenz des Bundes – grundsätzlich bei den Kantonen. Soweit die Kantone materielles Bundesrecht anwenden, ist der Bundesgesetzgeber jedoch befugt, die erforderlichen verfahrens- und organisationsrechtlichen Vorschriften im Hinblick auf eine sachgerechte Verwirklichung des materiellen Bundesrechts zu erlassen.

Die vorgeschlagene Revision von Artikel 19 Absatz 3 respektiert den Rahmen der Grundsatzgesetzgebung. Den in der Vernehmlassung diesbezüglich geäusserten Bedenken wurde dadurch Rechnung getragen, dass bundesrechtlich nur noch der Grundsatz geregelt wird. Für die Erschliessung von Land für den Wohnungsbau besteht zudem in Artikel 34^{sexies} BV eine weitgehende Verfassungsgrundlage.

Im Bereich der Bewilligungsverfahren wäre bei der geschilderten verfassungsmässigen Kompetenzordnung die Forderung nach vollständiger Regelung des Baubewilligungsverfahrens durch den Bundesgesetzgeber unzulässig. Die Regelung wichtiger Grundsätze im Bundesrecht ist jedoch zulässig. Solche Verfahrensregeln bestehen heute bereits etwa bei der demokratischen Mitwirkung in der Planung oder beim Rechtsschutz im Planungs- und Bewilligungsverfahren (Art. 4 und 33 RPG). Auch die Bestimmungen über die Koordinationspflicht konkretisieren nur die aus dem Verfassungsrecht abgeleiteten Ansprüche (Art. 4 BV; Grundsatz der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung; Art. 2 Übergangsbestimmungen BV) im Sinne möglichst einfach zu handhabender bundesrechtlicher Minimalanforderungen. Die bundesrechtliche Verpflichtung zur Befristung der Verfahren wiederum erscheint gerechtfertigt, weil es sich um einen Grundsatz in der Zielrichtung des Anspruchs auf eine angemessene Verfahrenslänge nach Artikel 4 BV und Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) handelt.

Weitergehende Eingriffe in die Organisations- und Verfahrenshoheit der Kantone bedingen jedoch eine Änderung der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung. Im Rahmen der laufenden VKB-Studie soll diese Frage für einzelne besondere Projektarten geprüft werden. Der vorliegende Revisionsentwurf stützt sich dagegen auf die bestehende Kompetenzordnung.

Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG)

Entwurf

Änderung vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 30. Mai 1994¹⁾,
beschliesst:

I

Das Bundesgesetz vom 22. Juni 1979²⁾ über die Raumplanung wird wie folgt
geändert:

Titel

Bundesgesetz über die Raumplanung
(Raumplanungsgesetz, RPG)

Ingress

gestützt auf die Artikel 22^{quater} und 34^{sexies} der Bundesverfassung,

Art. 19 Abs. 3

³ Erschliesst das Gemeinwesen Bauzonen nicht zeitgerecht, so ist den Grundeigentümern zu gestatten, ihr Land nach den vom Gemeinwesen genehmigten Plänen selber zu erschliessen oder die Erschliessung durch das Gemeinwesen zu bevorschussen.

Art. 25 Abs. 1^{bis} (neu)

^{1bis} Sie setzen für alle zur Errichtung oder Änderung von Bauten und Anlagen erforderlichen Verfahren Fristen und regeln deren Wirkungen.

Art. 25a (neu) Grundsätze der Koordination

¹ Sind für die Errichtung oder Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden erforderlich, ist eine für eine genügende Koordination verantwortliche Behörde zu bezeichnen.

² Die für die Koordination verantwortliche Behörde:

- a. kann die erforderlichen verfahrensleitenden Anordnungen treffen;
- b. sorgt für eine gemeinsame öffentliche Auflage aller Gesuchsunterlagen;

¹⁾ BBl 1994 III 1075

²⁾ SR 700

- c. holt von allen beteiligten kantonalen und eidgenössischen Behörden umfassende Stellungnahmen zum Vorhaben ein;
- d. sorgt für eine inhaltliche Abstimmung sowie in der Regel für eine gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen.

³ Die Verfügungen dürfen keine Widersprüche enthalten.

⁴ Diese Grundsätze sind auf das Nutzungsplanverfahren sinngemäss anwendbar.

Art. 33 Abs. 4 (neu)

⁴ Für die Anfechtung von Verfügungen kantonalen Behörden, auf welche Artikel 25a Absatz 1 Anwendung findet, sind einheitliche Rechtsmittelinstanzen vorzusehen.

II

Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

AlpTransit, Gotthard-Basistunnel, Zwischenangriff Sedrun

Genehmigung des Vorprojektes

Ergänzung des Richtplanes Graubünden, Vorhaben Nr. 02.22

Der Schweizerische Bundesrat hat in seiner Sitzung vom 29. Juni 1994 folgenden Beschluss gefasst:

- 1 Das Vorprojekt für den Zwischenangriff Sedrun wird gestützt auf den Prüfungsbericht des Bundesamtes für Verkehr wie folgt genehmigt:
 - 1.1 Projektelemente:
 - a. Portal bei Las Rueras, Zugangsstollen, Entlüftungsstollen und Entlüftungsbauwerk im Val Nalps gemäss Plan Nr. 323 299 vom 18. November 1993;
 - b. Baustelleninstallation im Raum Las Rueras gemäss Plan Nr. 323 299 vom 18. November 1993;
 - c. Baustellenerschliessung über ein Anschlussgleis zwischen der Dienststation Tscheppa und dem Installationsplatz Las Rueras, über das bestehende Strassennetz und über eine Werkstrasse zwischen Las Rueras und der Cavorgiastrasse gemäss Plan Nr. 323 299;
 - d. Materialabbau und Materialablagerung in der Plauns Sedrun, Materialablagerung im Val Bugnei und Zwischenlagerung in Tgaglias, ohne Zutransport von Kies von ausserhalb der Gemeinde Tujetsch und ohne Abtransport von Ausbruchmaterial aus dem Gemeindegebiet. In besonderen Fällen kann das Bundesamt für Verkehr im Rahmen der Bahnkapazität Abtransport von Ausbruchmaterial bewilligen.
 - 1.2 Die räumlichen Vorgaben gemäss Ziffer 1.1 a–d werden in den Sachplan AlpTransit über das gesamte Vorprojekt integriert.
 - 1.3 Folgende Entscheide werden im Rahmen des Auflageprojektes gefällt:
 - a. Genaue Lokalisierung betreffend Materialabbau und -ablagerung im Bereich Plauns Sedrun;
 - b. Erhalt der Werkstrasse Las Rueras–Cavorgiastrasse als bleibende Erschliessung des Industriegebietes;
 - c. Unterbringung der Arbeitskräfte.
 - 1.4 Auf das verwaltungsinterne Vorprüfungsverfahren nach Artikel 3–9 des Bundesbeschlusses vom 21. Juni 1991 über das Plangenehmigungsverfahren für Eisenbahn-Grossprojekte wird verzichtet.
- 2 Der Antrag des Kantons Graubünden zum Vorhaben Nr. 02.22, Zwischenangriff Sedrun, wird gestützt auf den Prüfungsbericht des Bundesamtes für Raumplanung wie folgt geändert und genehmigt:
 - 2.1 Der im Prüfungsbericht festgelegte Projektbereich (Ziffer 24a) wird in Übereinstimmung mit Ziffer 1.1 dieses Beschlusses gesamthaft als Festsetzung genehmigt.
 - 2.2 Die vom Kanton im Objektblatt Nr. 02.22 als Vororientierungen und Zwischenergebnisse festgehaltenen Festlegungen werden im Sinne von Ziffer 5.2 des kantonalen Beschlusses als abzuklärende Sachverhalte im Rah-

men des nachgeordneten Auflageprojektes sowie der kantonalen und kommunalen Planungen zur Kenntnis genommen. Ausgenommen sind die Festlegungen gemäss Ziffer 2.1 dieses Beschlusses.

- 2.3 Die erforderlichen Richtplanfestlegungen für den Ausbau der Rhätischen Bahn und der Furka-Oberalp-Bahn sind im Richtplan mit einem separaten Vorhabenblatt zu erfassen.
- 3 Auf die Anpassung des kantonalen Mindestumfanges an Fruchtfolgeflächen wird verzichtet.

29. Juni 1994

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Stich

Der Bundeskanzler: Couchepin

Botschaft zu einer Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 30. Mai 1994

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	31
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	94.054
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.08.1994
Date	
Data	
Seite	1075-1095
Page	
Pagina	
Ref. No	10 053 122

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.