

...

3. Das Verwaltungsgericht hat mit Entscheid VB.98.00036 + 00040 vom 29. Mai 1998 (publiziert in BEZ 1998 Nr. 9) erkannt, die in §§ 43 Abs. 1 lit. d VRG und 329 Abs. 4 PBG enthaltenen Zuständigkeits- bzw. Verfahrensregelungen seien bundesrechtswidrig. Dem auch in Planungssachen geltenden Koordinationsgebot (Art. 25a Abs. 4 RPG sowie Art. 33 Abs. 2 und 4 RPG ) sei dadurch Rechnung zu tragen, dass vor der Publikation des kommunalen Nutzungsplanungsentscheides zuerst der Genehmigungsentscheid der Baudirektion einzuholen und alsdann beide Entscheide als bei den Baurekurskommissionen anfechtbar auszuschreiben seien. Mit Urteil VB.98.00347 + 353 vom 11. Februar 1999 (versandt am 12. März 1999, publiziert in BEZ 1999 Nr. 3) hat das Gericht seine bisherige Auffassung als teilweise unzutreffend zurückgenommen und entschieden, dass ein positiver Genehmigungsentscheid nicht anfechtbar sei und eine Koordination und daher auch eine gleichzeitige Eröffnung von Nutzungsplanungsfestsetzungs- und Genehmigungsentscheid nicht geboten seien. Eine den Koordinationsanforderungen des Bundesrechts (insbesondere Art. 25a Abs. 3 RPG) genügende Lösung will das Gericht neu darin erblicken, dass im Rahmen eines gegen die Nutzungsplanung angestrebten Rechtsmittelverfahrens entgegen § 329 Abs. 4 PBG bereits die Baurekurskommissionen und nicht erst das Verwaltungsgericht die Baudirektion veranlassen, für den Genehmigungsentscheid zu sorgen. Mit dieser Verfahrensregelung werde gewährleistet, dass es nicht zu Widersprüchen zwischen Entscheiden der Baurekurskommissionen im Rechtsmittelverfahren und Entscheiden der Genehmigungsbehörde (Baudirektion/Regierungsrat) komme.

Das Verwaltungsgericht erklärt, dass Art. 25a Abs. 3 RPG, wonach im koordinierten Verfahren ergangene Verfügungen (Koordination verschiedener für die Errichtung einer Baute erforderlicher Bewilligungen; Art. 25a Abs. 1 RPG) keine Widersprüche enthalten dürfen, nach Massgabe von Art. 25a Abs. 4 RPG nicht nur auf das Nutzungsplanungsfestsetzungsverfahren (Bsp. Koordination zwischen Einzonung von Waldareal und Rodungsbewilligungen), sondern auch auf das Verhältnis zwischen Rechtsmittel- und Genehmigungsverfahren betreffend Nutzungsplanungsfestsetzungen anzuwenden sei.

Dem kann nicht zugestimmt werden. Das Bundesrecht selber sieht in dem der Koordinationsregelung (Art. 25a RPG) systematisch nachgestellten Art. 26 RPG vor, dass dem Nutzungsplanungsfestsetzungsverfahren ein Genehmigungsverfahren (Genehmigung der [kommunalen] Festsetzungen durch eine kantonale Behörde) zu folgen hat. Eine Abstimmung der gerichtlichen Überprüfung der Nutzungsplanung mit deren Genehmigung verlangt das Bundesrecht offensichtlich nicht; ein Gebot

von derart zentraler Bedeutung, d.h. eine zeitliche Vorziehung des Genehmigungsentscheides im Falle der Anfechtung der Nutzungsplanungsfestsetzung hätte sonst ja wohl ausdrücklich statuiert werden müssen, und zwar in einer sich auf die Art. 25a und 26 RPG gemeinsam beziehenden Vorschrift. Im Übrigen belässt das Bundesrecht in den koordinationspflichtigen Fällen den Kantonen nicht die Freiheit, die Koordinationsebenen nach Belieben zu bestimmen. Vielmehr ist nach § 25a RPG bereits auf Verwaltungs- und nicht erst auf Rechtsmittelsebene zu koordinieren. Der Entscheid des Verwaltungsgerichtes verzichtet auf ersteres und legt als Koordinationsstufe das Rechtsmittelverfahren fest. Das wäre bundesrechtlich unzulässig, wenn — was hier nicht der Fall ist — eine Koordinationspflicht bestünde.

Unhaltbar erscheint sodann die Auffassung, die in der bundesrätlichen Botschaft genannten Beispiele für eine sinngemässe Anwendung der Koordinationsgrundsätze (Art. 25a Abs. 4 RPG) schliessen nicht aus, dass der Bundesgesetzgeber auch nutzungsplanerische Festsetzungen und die kantonalen Genehmigungsentscheide dem Koordinationsgebot habe unterstellen wollen. Die Koordination von ganzen Nutzungsplanungen mit den diese integral überprüfenden Genehmigungsentscheiden wäre ein Koordinationsakt mit der grössten denkbaren raumplanerischen Tragweite. Der Bundesrat würde daher mit Sicherheit dieses Beispiel von überragender Bedeutung in der Botschaft aufgeführt haben und nicht den vergleichsweise unbedeutenden Fall der Koordination einer Einzonung von Waldareal mit einer Rodungsbewilligung. Die gewählten Beispiele zeigen aber gerade, dass es dem Gesetzgeber um die Koordination von Bewilligungen für die Errichtung von Bauten und Anlagen (Art. 25a Abs. 1 RPG) und — erforderlichenfalls — von Baubewilligungen und nutzungsplanerischen Voraussetzungen ging.

Mit dem Erlass der Bestimmung von § 329 Abs. 4 PBG, wonach das Verwaltungsgericht vor der Behandlung von Beschwerden gegen Entscheide über Bau- und Zonenordnungen usw. die Baudirektion zu veranlassen hat, für den Genehmigungsentscheid zu sorgen, hat der kantonale Gesetzgeber mitnichten eine Koordinationspflicht anerkannt. Die Bestimmung dient allein der freiwilligen Bündelung des Instanzenzuges (Nutzungsplanungsfestsetzung/Genehmigung) auf der Ebene des höchsten kantonalen Gerichtes zum Zwecke der Verfahrensbeschleunigung und zur Vermeidung der zweimaligen Anrufung des Bundesgerichtes durch Betroffene.

Dass bei mehreren erforderlichen Bewilligungen im Sinne von Art. 25a Abs. 1 RPG Widersprüche entstehen können, was durch Koordination der Verfügungen vermieden werden muss, ist evident. Indessen kann es zwischen Urteilen der Baurekurskommissionen (und des Verwaltungsgerichtes) einerseits und Genehmigungsentscheiden schon von Gesetzes wegen gar nicht zu Widersprüchlichkeiten kommen: Art. 56 Abs. 1 Satz 1 der Kantonsverfassung, wonach ein gerichtliches Urteil nicht von der administrativen Behörde aufgehoben oder abgeändert werden kann, schreibt klar vor, dass sich die Genehmigungsbehörde im nachgeordneten aufsichtsrechtlichen Genehmigungsverfahren an die Urteile der Rechtsmittelinstanzen und damit auch der Baurekurskommissionen zu halten hat. In der Tat sind Baudirektion und Regierungsrat denn auch bislang in allen den Baurekurskommissionen bekannten Fällen dieser Vorschrift gefolgt. Des weiteren wird die Baudirektion von den Baurekurskommissionen in allen Nutzungsplanungsrekursen bereits mit der Eingangsverfügung zur Vernehmlassung eingeladen (§ 19 Abs. 1 BRV). Zudem steht es den Baurekurskommissionen frei, die Genehmigungsbehörde

mit einer separaten Verfügung zur Stellungnahme zum Rekurs bzw. zur Genehmigungsfähigkeit der angefochtenen Festsetzung einzuladen. Mit der Vernehmlassung kann die Genehmigungsbehörde ihre Standpunkte vollumfänglich einbringen, so dass keinerlei relevante Aspekte ausser Acht bleiben. Die Einholung eines förmlichen Genehmigungsentscheides im Rekursverfahren und der Einbezug der Genehmigungsbehörde in das Verfahren als Vorinstanz ist daher für die vom Verwaltungsgericht geforderte Bindungswirkung an die Urteile der Baurekurskommissionen (im überprüften Umfang) gar nicht nötig.

Der vom Verwaltungsgericht anvisierte Fall, dass einer mit einem Urteil der Baurekurskommissionen als rechtmässig erkannten Planfestlegung mit Bezug auf die gleichen Anfechtungsgegenstände die Genehmigung rechtskräftig versagt bleiben könnte, kann demnach zum vornherein nicht eintreten. Dem liesse sich auch nicht entgegenhalten, der Regierungsrat könnte sich mit einer Nichtgenehmigung unzulässigerweise über einen Entscheid der Baurekurskommissionen hinwegsetzen, und hernach könnte diese Nichtgenehmigung mangels Anfechtung in Rechtskraft erwachsen. Dass dieser Fall nicht nur mit Bezug auf weitere, im Rechtsmittelverfahren nicht angefochtene Teile der Nutzungsplanung grundsätzlich eintreten könnte, spricht nicht gegen die geltende gesetzliche Regelung, hat sich doch ein Betroffener immer zur Wehr zu setzen, wenn sich eine an den gerichtlichen Entscheid gebundene Instanz (Baubehörde, Gemeindeversammlung) nicht daran hält. Namentlich könnte dieser Fall gleichermassen auch dann eintreten, wenn dem Regierungsrat zuvor mit der Einholung des Genehmigungsentscheides Parteistellung verschafft worden wäre, und auch diesfalls müsste sich der Betroffene dagegen ans Verwaltungsgericht wenden. Insgesamt erweist sich der vom Verwaltungsgericht vorgenommene Eingriff in die geltende Instanzenordnung von § 329 Abs. 4 PBG auch als unnötig.

Auf die Einholung des förmlichen Genehmigungsentscheides der Baudirektion ist daher im vorliegenden Rekursverfahren zu verzichten.