

Das Solothurner Modell der Verfahrenskoordination

Autor(en): **Steinbeck, Thomas**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale**

Band (Jahr): - **(2000)**

Heft 2

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-957305>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Das Solothurner Modell der Verfahrenskoordination

La procédure coordonnée

Le modèle soleurois

Notions

La coordination relative au fond

La notion de coordination matérielle ou de fond recouvre ceci: avec des projets nécessitant la mise en œuvre de différentes procédures pour évaluer des normes relatives à l'aménagement et à l'environnement étroitement liées du point de vue du fond, il faut procéder une fois ou l'autre à une pesée générale des intérêts. Les différents instances doivent se concerter pour donner leur avis. Mais comment réaliser cette concertation? Il faut coordonner les différentes procédures et donc instaurer une coordination formelle.

La coordination formelle

Ce terme signifie simplement qu'il s'agit de définir une procédure permettant de vérifier que la coordination relative au fond, c'est-à-dire la pesée des intérêts est tout simplement possible. Cette procédure est dite directrice. C'est là que sont prises les décisions qui suivent la pesée de tous les intérêts particuliers.

► Thomas Steinbeck
Redaktion collage,
Planer SIA REG A
Kreisplaner im Amt für
Raumplanung Kanton
Solothurn

Ausgangslage

Sie kennen die Problematik: Die Vorschriften im öffentlichen Recht, vor allem im Bereich Raumplanung, Bau- und Umweltschutz, haben in den letzten Jahren stark zugenommen. Entsprechend kompliziert und anspruchsvoll sind deshalb auch die Bewilligungsverfahren für Bauprojekte geworden. Und entsprechend weitverbreitet ist heute das Unbehagen über diese Verfahren. Folge davon ist u.a. eine intensive Diskussion in politischen Gremien, in Verwaltungen und in der Privatwirtschaft über die Möglichkeiten zur Vereinfachung und Beschleunigung von Verfahren. Zu einem eigentlichen Reizwort ist dabei die sogenannte «Deregulierung» geworden.

Im Zusammenhang mit diesen Diskussionen taucht immer wieder der Begriff Verfahrenskoordination auf. Dieser Begriff zielt auf das herkömmliche, wenig bis überhaupt nicht koordinierte Bewilligungssystem ab, das sich vor allem durch folgende Merkmale auszeichnet:

- eine Bauherrschaft muss für Ihr geplantes Projekt bei verschiedenen kommunalen, kantonalen und ev. sogar eidgenössischen Behörden verschiedene Bewilligungen einholen;
- keine dieser Behörden beurteilt das Bauvorhaben ganzheitlich, widersprüchliche Aussagen in den einzelnen Bewilligungen sind durchaus möglich;
- alle diese Entscheide treffen in der Regel zeitlich gestaffelt bei der Bauherrschaft ein;
- schliesslich sind Rechtsmittelwege und -fristen bei den einzelnen Verfügungen meist verschieden.

Das ist in der Tat für alle Beteiligten eine wenig befriedigende Situation. Das Bundesgericht hat im Jahre 1990 im wegweisenden Entscheid «Chrüzlen/Egg» (116 Ib 50 ff) dieses Bewilligungssystem mit separaten Entscheiden, das sogenannte *Separationsmodell*, als *verfassungswidrig* bezeichnet und verlangt nun von den Kantonen bei raum- und umweltrelevanten Vorhaben, die einen engen Sachzusammenhang aufweisen, eine materielle und formelle Koordination der nötigen Bewilligungsverfahren.

Mit dem Leitverfahren ist auch dafür zu sorgen, dass alle weiteren nötigen Bewilligungen gleichzeitig, also nicht mehr zeitlich gestaffelt, einer Bauherrschaft eröffnet werden können.

Begriffe

Materielle Koordination

Materielle oder inhaltliche Koordination meint folgendes: bei Projekten, bei denen verschiedene raumplanerische und umweltrechtliche Bestimmungen in verschiedenen Verfahren zu beurteilen sind, die untereinander in einem engen Sachzusammenhang stehen, muss irgendwann eine umfassende Interessenabwägung stattfinden. Die Einzelbeurteilungen der verschiedenen Instanzen müssen mit anderen Worten aufeinander abgestimmt werden. Wie aber bringt man diese Abstimmung zustande? Nötig ist dazu eine Koordination der verschiedenen Verfahren, also eine formelle Koordination.

Formelle Koordination

Formelle Koordination heisst demnach nichts anderes, als in irgendeiner Form, konkret mit einem Verfahren, sicherzustellen dass die materielle Koordination, bzw. die Gesamtinteressenabwägung, bei einem Projekt überhaupt möglich ist. Dieses Verfahren wird als **Leitverfahren** bezeichnet. Im Leitverfahren passiert nun die Abstimmung aller Einzelinteressen. Resultat ist der sogenannte **Leitentscheid**.

Verordnung über Verfahrenskoordination

Die Verordnung über Verfahrenskoordination und Umweltverträglichkeitsprüfung ist durch den Regierungsrat am 28. September 1993 beschlossen worden und am 1. Januar 1994 in Kraft getreten. Diese Verordnung ist integrierender Bestandteil der Erlasse über das Bau- und Planungsrecht im Kanton Solothurn, insbesondere das Planungs- und Baugesetz (PBG). Zum Gegenstand hat sie folgendes:

- Sie regelt die Einzelheiten eines koordinierten Verfahrensablaufes in erster Linie in der kantonalen Verwaltung selbst.
- Sie regelt weiter in einem Anhang in Schemaform 6 Leitverfahren. Detailliert wird darin das Zusammenspiel zwischen kommunalen, kantonalen und bundesrechtlichen Verfahren aufgezeigt.
- Sie legt schliesslich auch die Einzelheiten der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) fest.

Auf einige interessante Besonderheiten im kantonalen Verfahrensablauf ist speziell hinzuweisen:

- In kantonalen Verfahren können Projektleiter und -leiterinnen eingesetzt werden, die ein Projekt federführend quer durch alle Instanzen hindurch begleiten und so für einen möglichst reibungslosen und effizienten Verfahrensablauf sorgen. In dieser Leitungsfunktion sind sie auch direkte Ansprech- und Informationsstelle für alle an einem Verfahren Beteiligte, seien das Privatpersonen, seien es Amtsstellen. Mit anderen Worten: Das Projektmanagement hat in der Solothurnischen Verwaltung Einzug gehalten.
- Verfahrenskoordination ist dann nicht nötig, wenn eine notwendige Bedingung für eine der Bewilligungen klar nicht erfüllt ist, also wenn etwa ein absoluter Grenzwert betreffend Luft- oder Lärmbelastung verletzt ist (Killerkriterium). Es ist klar, dass raum- und umweltrelevante Verfahren zu koordinieren sind, dass Bewilligungen, die nichts mit raumplanerischen oder umweltrelevanten Fragen zu tun haben, nicht zu koordinieren sind.
- Die rasche, rechtlich korrekte und klar geführte Abwicklung des Verfahrens wird durch einen mit weitgehenden Kompetenzen ausgestatteten Projektleiter (Gesamtleitung Verfahren) mit einem Teilprojektleiter Umwelt (Leitung UVP) gewährleistet. Die speditive Abwicklung wird durch eine interdepartementale Chefbeamtenkonferenz beaufsichtigt. Die Konferenz der Ämter aus dem Bereich Bau, Umwelt und Wirtschaft (KABUW) hat die Oberaufsicht über die Verfahrenskoordination und entscheidet über Verfahrensfragen nach dieser Verordnung. Sie kann fallweise betroffene Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen beiziehen und konstituiert sich selbst.
- Es liegt in der Kompetenz der Projektleitung Bearbeitungsfristen festzulegen. Gestützt auf die Verordnung haben die mitwirkenden Amtsstellen die vollständigen Gesuche (unvollständige werden zurückgewiesen!) je innerhalb von 4 Wochen, in anspruchsvollen Fällen innert 6 Wochen zu bearbeiten. Die Bearbeitungsfrist beträgt für die Beurteilung von Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) maximal 3 Monate. Die Fristen können von der KABUW auf Gesuch hin maximal um 2 Wochen, bei einer UVP um 2 Monate verlängert werden. Weitergehende Verlängerungen bedürfen der Zustimmung des Bau-Departementes. Werden Fristen nicht eingehalten, bereinigt die KABUW an einer Sitzung abschliessend die Stellungnahmen der Amtsstelle. Dabei ist den beteiligten Stellen bei Bedarf Gelegenheit zur Anhörung einzuräumen. In gleicher Weise kann die Projektleitung die KABUW zum Zwecke der Differenzbereinigung heranziehen.

Gesetzliche Regelung im Kanton Solothurn

§ 134 Planungs- und Baugesetz (PBG)

Der Kanton Solothurn hat die Koordinationspflicht im Rahmen der letzten Revision des PBG im Jahr 1992 in § 134 verankert:

- ¹ Bauten und bauliche Anlagen bedürfen einer Bewilligung der Baubehörde.
- ² Bedarf eine Baute oder bauliche Anlage überdies anderer raum- und umweltrelevanter Bewilligungen oder des Erlasses eines Gestaltungsplanes, so ist in einem Leitentscheid nach Absatz 3 die Stellungnahme aller betroffenen Stellen einzuholen und der Entscheid unter Abwägung aller Interessen zu fällen. Die anderen Bewilligungen bleiben vorbehalten und sind wenn möglich im Entscheid des Leitverfahrens oder gleichzeitig mit diesem zu eröffnen.
- ³ Als Leitverfahren im Sinne von Absatz 2 gelten in der Regel:
 - a) das Baubewilligungsverfahren;
 - b) das Gestaltungsplanverfahren;
 - c) das Verfahren nach § 38 Absatz 3;
 - d) das Plangenehmigungsverfahren nach den Vorschriften des eidgenössischen Arbeitsgesetzes.
- ⁴ Ist das Gestaltungsplanverfahren das Leitverfahren, so entscheidet anstelle der Departemente der Regierungsrat zusammen mit der Genehmigung des Gestaltungsplanes auch über allfällige gesonderte Bewilligungen.
- ⁵ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten der Verfahrenskoordination in einer Verordnung.

- Die Projektleitung sorgt nach Vorliegen aller Grundlagen für einen möglichst raschen Leitentscheid. Sie sorgt für die formelle Koordination mit weiteren Entscheiden.

Im Anhang dieser Verordnung sind folgende Verfahrensschemata dargestellt:

- Kommunales Baubewilligungsverfahren, sofern Kanton beteiligt
- Kantonales Baubewilligungsverfahren (§ 135 PBG)
- Verfahren nach § 38 Abs. 3 PBG (Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG)
- Gestaltungsplanverfahren
- Gestaltungsplanverfahren für UVP-pflichtige Anlagen (ohne Bundesstellen)
- Gestaltungsplanverfahren für UVP-pflichtige Anlagen (mit Beteiligung von Bundesstellen)

Verfahrenskoordination und ihre Bedeutung

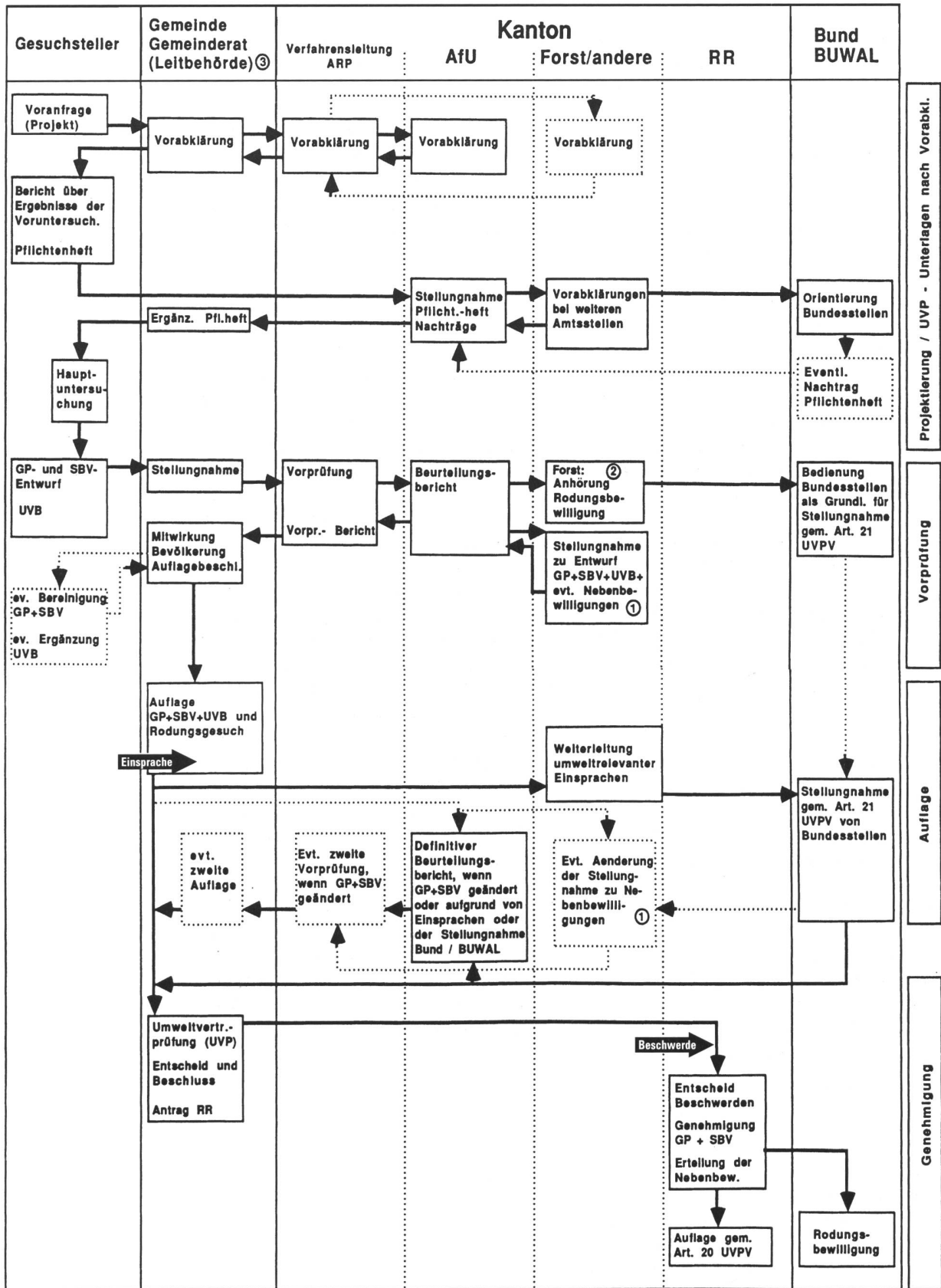
Die Erfahrungen mit der verordneten Verfahrenskoordination sind sehr gut. Dies bestätigen die positiven Reaktionen von Investoren und der Presse. Darüber konnten wir auch schon berichten (siehe *collage* 2/97, Seite 28: Optimaler Planungsprozess eines Grossprojektes).

Im nachfolgenden wird das Gestaltungsplanverfahren erklärt. Es ist u.a. das Verfahren für Grossprojekte, die in der Regel verschiedene Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben. Verfahrenskoordination ist also unabdingbar. Leitbehörde ist der Gemeinderat.

Gestaltungsplan-Verfahren für UVP-pflichtige Anlagen

(Ablaufschema und Zuständigkeiten; mit Beteiligung von Bundesstellen) [Ⓐ]

22



[Ⓐ] am Beispiel einer Rodungsbewilligung durch den Bund

^② für Rodungsbewilligungen ab 5000 m² ist das BUWAL anzuhören

^① vorbehaltlich geänderter Voraussetzungen

^③ bei kant. Gestaltungsplänen ist das Bau-Departement Leitbehörde

Folgende Schritte sind einzuhalten:

1. Schritt: Vorprüfung

Der Gemeinderat als Leitbehörde muss frühzeitig über die Stellungnahme der betroffenen Amtsstellen verfügen, damit er auf Gemeindeebene koordinieren kann. Seit der letzten Revision des PBG ist deshalb vor der Planaufgabe eine Vorprüfung durch das Amt für Raumplanung (ARP) obligatorisch.

2. Schritt: Mitwirkung der Bevölkerung in geeigneter Form

3. Schritt: Öffentliche Auflage des Gestaltungsplanes mit Sonderbauvorschriften

4. Schritt: Leitentscheid des Gemeinderates mit Antrag an den Regierungsrat

Der Gemeinderat fällt in Kenntnis aller kantonalen Stellungnahmen einen Leitentscheid (= materielle Koordination). In diesem Leitentscheid beschliesst er den Plan mit Sonderbauvorschriften (entscheidet gleichzeitig über allfällige Einsprachen) und stellt dem Regierungsrat einen entsprechenden Genehmigungsantrag.

5. Schritt: Verfahren vor dem Regierungsrat

Der Regierungsrat entscheidet über die Genehmigung des Planes mit Sonderbauvorschriften (gleichzeitig auch über allfällige Beschwerden) und erteilt anstelle der normalerweise zuständigen Departemente allfällige Nebenbewilligungen (= formelle Koordination in Form des Konzentrationsmodells).

6. Schritt: Rechtsmittelverfahren

Entscheiden des Regierungsrates über Gestaltungspläne mit gleichzeitiger Erteilung von Spezialbewilligungen können seit der letzten PBG-Revision neu an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Zu beachten ist, dass diese Beschwerdemöglichkeit nur bei Gestaltungsplänen gegeben ist, wo das Gestaltungsplanverfahren Koordinationsfunktion hat und der Regierungsrat anstelle der Departemente auch für allfällige Spezialbewilligungen entscheidet.

Verfahrenskoordination auf Gemeindeebene?

Dass Koordination nötig ist bei Verfahren, an denen verschiedene Gemeinwesen und verschiedene Instanzen beteiligt sind, liegt auf der Hand. Ist sie aber auch nötig bei Verfahren, die einzig auf Gemeindeebene abgewickelt werden, also etwa beim ganz normalen Baubewilligungsverfahren, wo Kanton oder Bund in keiner Weise beteiligt sind? Selbstverständlich ja. *Das Koordinationsgebot gilt bei raum- und umweltrelevanten Vorhaben immer!*

Dazu ein Beispiel: Bei der Baukommission Ihrer Gemeinde werden Pläne für ein Einfamilienhaus eingereicht. Gleichzeitig geht ein Wasseranschlussgesuch ein. Über das Baugesuch entscheidet die Baukommission, über das Anschlussgesuch aber vielleicht die Wasser- oder Werkkommission. Ein klarer Koordinationsfall. Es liegt ein raumrelevantes Vorhaben vor und es besteht ein enger Sachzusammenhang zwischen beiden Verfahren. Die Baukommission hat hier als Leitbehörde im Baubewilligungsverfahren die Stellungnahme oder den Entscheid der Wasser-/Werkkommission zu berücksichtigen (= materielle Koordination) und sie hat beide Entscheide gleichzeitig zu eröffnen (= formelle Koordination).

Fazit

Ich habe versucht aufzuzeigen, dass Verfahrenskoordination ein wichtiges, wenn nicht das wichtigste Mittel ist, Licht in diese undurchsichtige Situation zu bringen. Konsequenter und richtig angewendet führt sie automatisch zur Beschleunigung und zur Vereinfachung der Verfahren und zu mehr Transparenz für alle Beteiligten. Einfach in der Handhabung ist sie allerdings nicht immer, vor allem nicht bei Projekten, wo auch der Bund oder mehrere Kantone mitbeteiligt sind. Ich kann das aus eigener Erfahrung bestätigen. Seitens Behörden ist die klare Führung und die umfassende Koordination in allen Projektphasen sicher ausschlaggebend. Seitens der Bauherrschaft aber stellt das professionelle Vorgehen seinerseits, die Einsetzung eines kompetenten, interdisziplinären Planer-Teams, eine seriöse Projektbearbeitung und der Wille zur raschen Integration von raumplanerisch und umweltrelevanten Anforderungen in das Projekt, den Grundstein für den Erfolg dar. Weiter ist zweifellos die positive Grundhaltung aller Beteiligten und Betroffenen dem Projekt gegenüber von zentraler Bedeutung. Ohne einen solchen Konsens können Standortgemeinde und unmittelbar betroffene Nachbarn rasch zu Projektgegnern werden. In der Folge werden sie ihre Rechte wahrnehmen, respektive (für Investoren und Bauherrschaft zeitraubend) im Rechtsmittelverfahren verteidigen. ■