



b
UNIVERSITÄT
BERN

Die Koordination kantonaler Ämter

**Dargestellt am Beispiel der Bewilligungen für Bauten und Anlagen
ausserhalb der Bauzonen unter spezieller Beachtung der Störfälle**

Projektarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Andreas Lienhard**

Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: **Dr. sc. Richard R. Hollenweger**
aus Zürich

Lausanne, den 30. November 2010

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichte Arbeit liegt beim Autor.

Management Summary

La coordination peut être décrite comme un principe d'organisation et comme un processus. Il y a lieu de distinguer différents niveaux et types. Selon un modèle ainsi établi, les coordinations de niveaux supérieurs dépendent néanmoins des coordinations de niveaux inférieurs de sorte qu'elles représentent des systèmes très complexes. La présente étude se concentre sur un aspect déterminant du processus de la coordination qui n'a pas encore trouvé assez de résonance dans la recherche : toute coordination est sujette au danger d'incidents perturbateurs qu'il importe d'éviter ou du moins de limiter. Une connaissance plus approfondie des différents types d'incidents perturbateurs et de leurs causes y est indispensable.

L'aménagement du territoire est une tâche de coordination par excellence. Comme tâche particulière au sein de l'aménagement du territoire, les autorisations cantonales hors des zones à bâtir (art. 25 al. 2 LAT) nécessitent une coordination des prises de position des autorités cantonales compétentes et l'autorité cantonale en charge de l'aménagement du territoire doit procéder à une pesée globale des intérêts en jeu. Cette coordination peut être obstruée, empêchée ou influencée négativement par des incidents perturbateurs.

Les systèmes d'organisation de la procédure de coordination des autorités HZB des différents cantons suisses ont ainsi été analysés, les incidents perturbateurs décrits et différenciés. Des exemples concrets (mais anonymisés) des différents facteurs théoriques ont ensuite pu être donnés qui peuvent être attribués aux catégories suivantes : organisation, droit, politique, influences personnelles et influences externes.

L'étude conclut, dans les limites des aspects analysés de la coordination horizontale avec des recommandations dans trois domaines:

- A. Concernant les aspects formels et organisationnels, une coordination efficiente nécessite des règles claires et univoques de l'organisation et des compétences y compris pour la procédure d'élimination des divergences. Le modèle de la coordination successive semble particulièrement bien répondre à ces exigences.
- B. Certaines dispositions légales matérielles mériteraient d'être réformées, simplifiées et harmonisées. En particulier, je propose que l'autorité cantonale compétente pour le hors zone à bâtir soit désignée autorité de coordination pour tous les projets de construction et installations HZB qui sont situées en zone agricole, en forêt, sur les eaux publiques ou dans le domaine public des routes et qui sont prévues pour tous les usages (agriculture, améliorations foncières, morcellement du sol, conduites ou usages non agricoles).
- C. Les aspects informels semblent toutefois être déterminants pour une coordination horizontale efficace et efficiente. Un climat de travail orienté vers la résolution de problèmes qui relie motivation des collaborateurs et partenaires avec une confiance mutuelle est une prémisses nécessaire (mais non suffisante). Cette prise de conscience souligne l'importance de la coordination informelle (et volontaire) qui ne doit pas être sous-estimée même lors de processus de coordination hautement différenciés et codifiés.

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	3
Inhaltsverzeichnis	4
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	6
Abkürzungsverzeichnis	7
1. Einleitung	10
1.1. Ausgangslage	10
1.2. Problemstellung	10
1.3. Zielsetzungen	10
2. Arbeitshypothesen	12
3. Methode	13
3.1. Wissenschaftliche Methode	13
3.2. Datenerhebung	13
4. Der Begriff der Koordination und der Stand der Wissenschaft	14
4.1. Einführung	14
4.2. Etymologie des Begriffs der Koordination und verwandte Begriffe	14
4.3. Sozialwissenschaftlicher Zugang	14
4.3.1. Koordination als Organisationsprinzip	14
4.3.2. Koordination als Prozess	15
4.3.3. 4.2.3 Horizontalität und Netzwerke, Vertikalität und Hierarchie, Diagonalität und die verschiedenen Staatsebenen	15
4.3.4. Stufen der Koordination und Koordination als Resultat	16
4.3.5. Störfälle	18
4.4. Rechtswissenschaftlicher Zugang	20
4.4.1. Allgemeine rechtliche Grundlagen der Koordination von staatlichen Handlungen	20
4.4.2. Materielle, formelle und informelle Koordination	20
4.4.3. Koordinationsmodelle	22
4.4.3.1. Konzentrationsmodell	22
4.4.3.2. Koordinationsmodell	24
4.4.4. Die Koordination in der Raumplanungsgesetzgebung	25
4.4.5. Die theoretischen Problemfelder	25
5. Die Praxis der Koordination im Verfahren der Bewilligung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen	27
5.1. Fallbeispiel Kanton Waadt	27
5.1.1. Beschreibung der formellen Koordinationsprozesse im Kanton Waadt für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen	27
5.1.1.1. Gesuche nach LATC	27
5.1.1.2. Gesuche nach LPDP und LLC	28
5.1.1.3. Gesuche nach LAF und LVLDFR	29
5.1.1.4. Gesuche nach LVLEne und RPCG	30

5.1.2. Beurteilung der formellen Koordinationsprozesse im Kanton Waadt	31
5.2. In den Schweizer Kantonen beobachtete formelle Koordinationsmodelle	32
5.2.1. Organisation	32
5.2.2. Bereinigungsverfahren	34
5.3. In den Kantonen beobachtete Störfälle	35
5.3.1. Organisatorische Faktoren	39
5.3.1.1. unklare Verfahrensordnung	39
5.3.1.2. unklare Kompetenzordnung	39
5.3.1.3. ungenügende Ressourcenallokation	40
5.3.2. Rechtliche Faktoren	41
5.3.2.1. widersprüchliche Rechtsgrundlagen, bzw. schwer vereinbare Rechtsgrundlagen	41
5.3.2.2. verschiedene Interpretationen von Rechtsgrundlagen	41
5.3.3. Politische Faktoren	42
5.3.3.1. Grundsätzlich anders liegende Interessen in einem Politikbereich von Departementen / Direktionen, Ämter / Dienststellen	42
5.3.4. Personelle Faktoren	44
5.3.4.1. Affinität vs. Aversion	44
5.3.4.2. Vertrauen vs. Misstrauen	45
6. Schlussfolgerungen, Empfehlungen und Ausblick	46
6.1. Kurzzusammenfassung	46
6.2. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	46
6.3. Ausblick	48
7. Quellenverzeichnis	49
8. Anhang	52
8.1. Deutscher Fragebogen	52
8.2. Questionnaire français	55
Selbstständigkeitserklärung	59
Über den Autor	60

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1 : Typologie und Stufen der Koordination _____	18
Abbildung 2 : Gründe für Differenzen zwischen kantonalen Ämter _____	36
Abbildung 3 : Ämter mit den häufigsten Differenzen zur BaB-Behörde _____	38
Tabelle 1 : Stufen der Koordination _____	17

Abkürzungsverzeichnis

AF	améliorations foncières, Division améliorations foncières (VD)
AfG	Abteilung für Bewilligungen (AG)
AG	Kanton Aargau
AI	Kanton Appenzell i. Rh.
ALN	Amt für Landschaft und Natur (ZH)
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ATC	arrêt du Tribunal cantonal (VD)
BaB	Bauen ausserhalb der Bauzonen
BauV	Bauverordnung, bGS 721.11 (AI)
BBl	Bundesblatt
BGBB	Bundesgesetz über das bürgerliche Bodenrecht, SR 211.412.11
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BJ	Bundesamt für Justiz
BL	Kanton Basel-Landschaft
BSG	Bernische Gesetzessammlung
BV	Bundesverfassung, SR 101
CAMAC	Centrale des autorisations de construire (VD)
CDAP	Cour de droit administratif et public (VD)
CFR I	Commission foncière rurale I (VD)
DEC	Département de l'économie (VD)
DINF	Département des infrastructures (VD)
FR	Kanton Freiburg
HZB	hors zone à bâtir, Division hors zone à bâtir (VD)
GE	Canton de Genève
GL	Kanton Glarus
GR	Kanton Graubünden
GS	Generalsekretariat (ZH)
JU	Kanton Jura
KABUW	Konferenz der Ämter aus den Bereichen Bau, Umwelt und Wirtschaft (SO)
KoG	Koordinationsgesetz, BSG 724.1 (BE)
KRG	Raumplanungsgesetz, BR 801.100 (GR)
KRVO	Raumplanungsverordnung, BR 801.110 (GR)
LAF	loi sur les améliorations foncières, RSV 913.11 (VD)
LAT	loi sur l'aménagement du territoire, SR 700
LATC	loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, RSV 700.11 (VD)
Lcoord	legge sul coordinamento delle procedure, RL 7.1.2.3 (TI)
LLC	loi sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public, RSV 731.01 (VD)

LPDP	loi sur la police des eaux dépendant du domaine public, RSV 721.01 (VD)
LU	Kanton Luzern
LVLene	loi sur l'énergie, RSV 730.01 (VD)
LVLDFR	loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural, RSV 911.11 (VD)
NE	Canton de Neuchâtel
NW	Kanton Nidwalden
OC	Ordonnance sur les constructions, RS/VS 705.100 (VS)
OW	Kanton Obwalden
PBV	Planungs- und Bauverordnung, SRL 736 (LU)
RLAF	règlement d'application de la loi sur les améliorations foncières, RSV 913.11.1 (VD)
RLATC	règlement d'application de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, RSV 700.11.1 (VD)
RLG	Bundesgesetz über Rohrleitungsanlagen zur Bevöorderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- und Treibstoffe, SR 746.1
RLLC	règlement d'application de la loi sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public, RSV 731.01.1 (VD)
RLPDP	règlement d'application de la loi sur la police des eaux dépendant du domaine public, RSV 721.01.1 (VD)
RLV	Rohrleitungsverordnung, SR 746.11
RLVLDFR	règlement d'application de la loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural, RSV 911.11.1 (VD)
RPCG	règlement sur la procédure applicable aux conduites de gaz de 0 à 5 bar, RSV 746.03.5 (VD)
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung, SR 700
RPV	Verordnung zum Bundesgesetz über die Raumplanung, SR 700.1
SAGR	Service de l'agriculture (VD)
SDT	Service du développement territorial (VD)
SESA	Service des eaux, des sols et assainissement (VD)
SEVEN	Service de l'environnement et des énergies (VD)
SFFN	Service des forêts, de la faune et de la nature (VD)
SG	Secrétariat général (VD), Kanton Sankt Gallen
SH	Kanton Schaffhausen
SimpA	Simplification de l'administration (VD)
SIPAL	Service des Immeubles, du Patrimoine et de la Logistique (VD)
SO	Kanton Solothurn
SOLS	Division de la protections des sols du SESA (VD)
SZ	Kanton Schwyz
TC	Tribunal cantonal (VD)
TI	Cantone Ticino
TG	Kanton Thurgau
UR	Kanton Uri

UVPV	Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung, SR 814.011
VBB	Verordnung über das bäuerliche Bodenrecht, SR 211.412.110
VKoG	Gesetz über die Verfahrenskoordination in Bausachen, sGS 731.2 (SG)
VVK	Verordnung über die Verfahrenskoordination und Umweltverträglichkeitsprüfung, BGS 711.15 (SO)
VVzPBG	Vollzugsverordnung zum Planungs- und Baugesetz, SRSZ 400.111 (SZ)
VD	Canton de Vaud
ZG	Kanton Zug
ZH	Kanton Zürich

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die Verfahren zur Bewilligung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen erfordern in den meisten Fällen Entscheide oder Stellungnahmen von verschiedenen kantonalen Ämtern. In allen Fällen ist ein Entscheid (Bewilligung oder Abschlag) der kantonalen Behörde nach Art. 25 Abs. 2 RPG (BaB-Behörde) notwendig. Oft ist diese Behörde ebenfalls Koordinationsbehörde im Sinn von Art. 25a RPG, ihr obliegt in diesem Fall die umfassende Interessenabwägung aller beteiligten Parteien.

1.2 Problemstellung

Die vielfach umstrittenen materiellen Vorschriften zum Bauen ausserhalb der Bauzonen (BaB) bringen es mit sich, dass die betroffenen kantonalen Ämter nicht immer einer Meinung sind, sich widersprechende Stellungnahmen abgeben oder sich gar bei der Auslegung bestimmter Normen nicht einig sind. Die horizontale (nicht hierarchische) Koordination der Stellungnahmen ist deshalb eine anspruchsvolle Aufgabe, welche bewusst organisiert und durchgeführt werden muss.

Die horizontale Koordination zwischen den betroffenen Ämtern kann mehr oder weniger effizient und wirksam sein. Sie kann unter Umständen zu Blockaden führen und die Verfahren empfindlich verlängern und stören (im Nachfolgenden als „Störfälle“ bezeichnet).

Durch die mehrjährige Erfahrung als Leiter der Abteilung Bauen ausserhalb der Bauzonen im Kanton Waadt (2003 bis heute), kann der Autor dieser Studie empirisch postulieren, dass die Koordination zwischen den kantonalen Ämtern gewisse Schwierigkeiten bereitet, die sich vereinzelt auf die Verfahrensdauer und manchmal auf das Verfahrensergebnis negativ auswirken.

1.3 Zielsetzungen

1.3.1

Die Diskussion der aktuellen wissenschaftlichen Zugänge zur Koordinationsfrage in der öffentlichen Verwaltungsforschung soll den nötigen theoretischen Hintergrund liefern. Doppelspurigkeiten mit bereits erforschten Themen sollen vermieden werden und noch unbeachtete Aspekte gründlicher ausgeleuchtet werden.

1.3.2

Die potenziell grössten Probleme in der spezifischen Koordination kantonalen Ämtern sollen identifiziert werden. Bei der Erhebung der relevanten Daten der verschiedenen kantonalen

Modelle sind folgende Ebenen zu beachten: Organisation, normative Instrumente (insbesondere Gesetze), politische Einflüsse und Führung, personelle Einflüsse und „Amtskultur“ sowie äussere Einflüsse.

1.3.2

Aufgrund der Analyse der kantonalen Erfahrungen sollen Empfehlungen für die Koordination kantonalen Ämter erarbeitet und beurteilt werden. Obschon kaum ein allgemeingültiges Rezept formuliert werden kann, sollte es dennoch möglich sein, jene Elemente zu nennen, die eine Koordination erleichtern oder sie im Gegenteil erschweren.

1.3.3

Gegenwärtig präsidiert der Regierungsrat des Kantons Waadt, dem die Raumplanung und Raumentwicklung unterliegt, ein Regierungsprogramm, das zum Ziel hat, die administrativen Verfahren zu vereinfachen und zu verkürzen (Simplification administrative, „SimpA“). Diese Studie könnte somit einen Beitrag zu diesem als wichtig erklärten Projekt leisten.

2 Arbeitshypothesen

2.1 Arbeitshypothese 1

Solange die Meinungen und Stellungnahmen der betroffenen Ämter kongruent sind, bietet die Koordination verschiedener Ämter erfahrungsgemäss kein Problem und die Verfahren laufen im Allgemeinen reibungslos ab. Die Koordination wird in diesem Fall in funktionalen Netzwerken vollzogen, in welchen die informellen Elemente eine wichtige Rolle spielen.

Das Koordinationsverfahren kann jedoch auch unter Umständen Konfliktstoffe aufdecken, die als Störfälle in Erscheinung treten und im konkreten Fall bereinigt werden müssen, damit die Verfügungen in sich kohärent und widerspruchsfrei sind. Solche Störfälle können sehr verschiedene Ursachen haben, die es von einander zu trennen gilt. Die Störfallanalyse muss also auf unterschiedlichen Ebenen arbeiten. Die beiden wichtigsten wissenschaftlichen Disziplinen in diesem Zusammenhang sind die Soziologie (Organisationsforschung, Managementforschung) und die Rechtswissenschaft (öffentliches Verwaltungsrecht, Organisationsrecht, Verfahrensrecht).

2.2 Arbeitshypothese 2

Es wird hier angenommen, dass die Bereinigung der festgestellten Differenzen mehr oder weniger effizient und effektiv sein kann. Konflikte zwischen Ämtern können die Verfahren belasten, verzögern oder gar komplett blockieren, falls nicht innert nützlicher Frist für eine Position (autoritativ) entschieden wird oder ein für alle akzeptables (partnerschaftliches) Kompromiss gefunden wird. Falls ein gütliches Einvernehmen unmöglich ist, stellt sich die Frage, welches Amt oder welche hierarchische Stufe die Entscheidungsmacht besitzt und ob dabei alle Rechtsnormen respektiert werden können.

2.3 Arbeitshypothese 3

Ich nehme an, dass eine rationale Analyse der beobachteten Störfälle das Erarbeiten von konkreten Empfehlungen erleichtern kann. Dieser Ansatz hat wahrscheinlich mehrere Facetten: die Organisationsform der horizontalen Koordination und eine klare Kompetenzregelung spielen eine grosse Rolle, sie sind aber nicht allein ausschlaggebend für eine möglichst effiziente und effektive Zusammenarbeit. Personelle Motivation der Sachbearbeiter, deren Bereitschaft in Netzwerken mitzuwirken sowie eine unterstützende Führung durch die Vorgesetzten sind auch notwendig. Die vorliegende Arbeit versucht somit einige unabdingbare Elemente zu identifizieren, welche in Bezug auf Effektivität und Effizienz der horizontalen Koordination beachtet werden müssen.

3 Methode

3.1 Wissenschaftliche Methode

Für das vorliegende Forschungsthema eignet sich ein exploratorischer Ansatz besser als eine rein theoretische Methode, da das Thema stark mit der konkreten Verwaltungspraxis verknüpft ist. Es geht jedoch auch darum, wie theoretische Koordinationsmodelle im Verwaltungsalltag gelebt bzw. verändert und angepasst werden. Hervorragende Bedeutung in diesem Zusammenhang hat die Identifizierung der Störfälle und deren Ursachen, wobei diese gleichzeitig auf verschiedenen Ebenen liegen können. Ein interkantonaler Vergleich kann aufzeigen, ob ähnliche Störfälle regelmässig in den Kantonen auftreten oder ob sie je nach Kanton anders liegen und damit keinen sachlichen Zusammenhang haben.

Der Ausgangspunkt ist die Erfahrung des Autors als Leiter der Abteilung Bauen ausserhalb der Bauzonen des Raumentwicklungsamts der Kantons Waadt und der Koordination mit den betroffenen kantonalen waadtländischen Ämtern. Die Gefahr der Einseitigkeit und einer gewissen Befangenheit wird dabei durch die Sachkenntnis und langjährige Praxis etwas abgedämpft. Diese Ausgangslage zeigt jedoch eine Einschränkung der vorliegenden Arbeit, welche im vorgegebenen Zeitrahmen nur die Konflikterfahrung der Koordination der kantonalen Ämter aus der Sicht der Raumplanung analysieren kann. Eine grösser angelegte Studie wäre notwendig, um die vorläufigen Ergebnisse auch aus der Sicht der anderen Ämter (und eventuell auch aus der Sicht von Aussenstehenden) zu kontrollieren und gegebenenfalls zu korrigieren.

3.2 Datenerhebung

Als Studienobjekt im engeren Sinn gelten die kantonalen Behörden gemäss Artikel 25 Absatz 2 RPG (BaB-Behörde) aller 26 schweizer Kantone. Wie oben erklärt, können im gegebenen Rahmen kaum Quervergleiche mit den anderen involvierten Ämtern vorgenommen werden. Diese Einschränkung erscheint jedoch vorerst nicht ein allzu grosses Handicap zu sein, da die BaB-Behörde (in den meisten Fällen das kantonale Raumplanungsamt) ja gerade die Aufgabe hat, sämtliche im Spiel stehenden Interessen abzuwägen. Dass die anderen kantonalen Behörden eventuell zu einer anderen Einschätzung der Störfälle kommen könnten, muss für diese Arbeit unbeachtet bleiben.

In diesem Zusammenhang schien eine schriftliche Befragung der Raumplanungsämter aller Kantone anhand eines Fragebogens angebracht zu sein. Die erreichte Rücklaufquote von 96,2 % (n = 26) belegt die gute quantitative Repräsentativität der Umfrage, auch wenn die Ausführlichkeit der Antworten natürlich von Kanton zu Kanton stark variiert.

4 Der Begriff der Koordination und der Stand der Forschung

4.1 Einführung

Der Begriff der Koordination hat in der Forschung keine einheitliche Definition gefunden. Es bestehen auch wesentliche Unterschiede der verschiedenen Definitionsversuche je nach Wissenschaftsdisziplin. ALEXANDER (1995) und BOUCKAERT et al. (2010) für die Soziologie sowie KÄGI-DIENER (1994) und HUBMANN TRÄCHSEL (1995) für die Rechtswissenschaft haben in ihren Studien verschiedene Zugänge zum Thema dargestellt, welche aber hier nur selektiv angeschnitten werden können.

4.2 Etymologie des Begriffs der Koordination und verwandte Begriffe

Das Verb „koordinieren“ stammt vom Lateinischen „*coordinare*“ ab, das sich aus dem Präfix „*co-*“ (*con, cum* = mit, zusammen) und dem Stamm „*-ord-*“ (*ordo*¹ = [gesellschaftlicher] Stand, „Ordnung“; *ordinare* = „ordnen“, Engl. „to arrange“) zusammensetzt. Das Verb „koordinieren“ kann mit „beiordnen“, „aufeinander abstimmen“ oder „in ein Gefüge einbauen“ übersetzt werden und bezeichnet ein „Zusammenfügen zu einer Ordnung“. Impliziert ist auch ein gewisser normativer Ansatz: was koordiniert ist, soll „Sinn machen“ im Gegensatz zu „unkoordinierten“ Aktivitäten oder Leistungen, welchen eine gewisse Sinnlosigkeit vorgeworfen wird, die auf internen Widersprüchen oder fehlenden gegenseitigen Beziehungen beruhen kann.

Berührungspunkte zum Begriff der Koordination bestehen mit den Begriffen „Kollaboration“ und „Kooperation“. Beide Begriffe bedeuten „Zusammenarbeit“ und beinhalten eine gewisse implizierte Freiwilligkeit. Wie oben erwähnt wird im Deutschen das Verb „koordinieren“ mit „aufeinander abstimmen“ übersetzt, wobei nicht ausgesagt wird, ob dieses „aufeinander Abstimmen“ freiwillig zustande gekommen oder erzwungen worden ist. In diesem Sinn ist „Kollaboration“ oder „Kooperation“ ein Teilkonzept der „Koordination“, nämlich die „netzwerkartige (freiwillige) Koordination“. Um Missverständnisse zu vermeiden, wird in dieser Arbeit der Begriff „Koordination“ als Hauptbegriff angewendet und nicht der deutsche Begriff der „Zusammenarbeit“.

4.3 Sozialwissenschaftlicher Zugang

4.3.1 Koordination als Organisationsprinzip

Koordination kann insofern als organisatorisches Prinzip betrachtet werden, als die Koordination das notwendige Korrelat zur Arbeitsteilung darstellt. In der Organisationsforschung spricht man so von *Differenzierung* und *Integration*. Arbeitsschritte, welche in der Hoffnung auf positive Skaleneffekte (durch „Massenproduktion“) an verschiedene Teilorganisationen

¹ Der Ursprung von Lat. *ordo* ist nach MENGE (1982) die Fadenreihe eines Gewebes. Er unterscheidet fünf Hauptbedeutungen: 1. Reihe, 2. Glied, Abteilung, 3. Stand, Klasse, Rang, 4. Ordnung, Regel und 5. Verfassung, Zustand (Orden).

aufgeteilt werden, müssen schliesslich wieder zusammengeführt werden, damit das finale Produkt, die Leistung im öffentlichen Sektor, kohärent und ganzheitlich wird.

Diese Sichtweise ist unbestritten: die Organe des Staates sind auf eine gewisse Koordination angewiesen. Viel öfter wird dem Staat vorgeworfen, die Rechte wisse nicht was die Linke tue, dass es also an Koordination mangle. Dieser Vorwurf war offenbar kürzlich ein wichtiger Grund für die Nichtauslieferung an die USA des bekannten Regisseurs Roman Polanski². Dieser organisatorische Ansatz sagt uns jedoch noch nicht, wie die Koordination vollzogen werden soll. Ebenfalls kann er uns bei Störfällen nicht weiterhelfen.

4.3.2 Koordination als Prozess

Wichtiger für diese Studie ist der Ansatz, die Koordination als eine zielgerichtete Tätigkeit, als einen bewussten Prozess zu sehen. Im Forschungsfeld der Koordination in der öffentlichen Verwaltung schlagen BOUCKAERT et al. (2010: 16) folgende Begriffsdefinition vor:

„Coordination in the public sector interorganizational context is considered to be the instruments and mechanisms that aim to enhance the voluntary or forced alignment of tasks and efforts of organizations within the public sector. These mechanisms are used in order to create a greater coherence, and to reduce redundancy, lancunae and contradictions within and between policies, implementation or management.“

Diese Definition unterstreicht die Bedeutung der Koordination als Prozess im Gegensatz zu Koordination als Output (= Resultat, z. B. „koordinierte Verfügung“) oder als Outcome. LENDI/ELSASSER (1991: 15) haben im Rahmen des Raumplanungsrechts folgende kompakte Definition der Koordination geprägt, welche in dieselbe Richtung zielt³:

„[Koordination ist die] Abstimmung von Massnahmen, von Kompetenzen und von Zuständigkeiten, um Vorgänge zieladäquat und/oder effizient zu steuern“.

4.3.3 Horizontalität und Netzwerke, Vertikalität und Hierarchie, Diagonalität und die verschiedenen Staatsebenen

Wie aus der oben zitierten Definition der Koordination von BOUCKAERT et al. hervorgeht, setzt diese verschiedene Aufgaben (*tasks*) und/oder Leistungen (*efforts*: „Bemühungen“) voraus. Diese zu koordinierenden Arbeitsleistungen werden entweder auf derselben hierarchischen Stufe erbracht oder aber auf verschiedenen. Im ersten Fall reden wir von horizontaler, im zweiten Fall von vertikaler Koordination. Häufig wird eine Kombination von horizontaler und vertikaler Koordination anzutreffen sein. Die horizontale Koordination wird

² So kommentierte Christian Jungen in der *NZZ am Sonntag* vom 18. Juli 2010 (S. 15): „Es bleibt auch in der Rückschau unglaublich, dass der höchste Kulturbeamte eine Laudatio für Polanski verfasste, während man ein paar Türen weiter im Justizdepartement einen Haftbefehl schrieb, ohne dass sich die Ämter gegenseitig informierten.“

³ Cf. auch HÄNNI (2002: 439).

oft auch als netzwerkartige Koordination und die vertikale Koordination als hierarchische Koordination bezeichnet. In der wissenschaftlichen Theorie findet sich noch ein dritter Typ der Koordination: der Markt, in dem der Konkurrenzkampf und die „unsichtbare Hand“ die Akteure steuert und daher eine gewisse (eher unfreiwillige) Koordination herstellt.

Als Beispiel für die verschiedenen Koordinationsniveaus kann die Baubewilligung ausserhalb der Bauzonen dienen: ein Ausbau einer zonenwidrigen Wohnbaute benötigt im Allgemeinen verschiedene kantonale (Ausnahme-)Bewilligungen zum Beispiel im Bereich der Raumplanung und des Gewässerschutzes. Diese Bewilligungen sind horizontal zu koordinieren, da in der Regel der Gewässerschutz und die Raumplanung nicht von derselben Amtsstelle betreut werden und diese einander nicht über- und unterstellt sind. Falls aber die verschiedenen Ämter sich in einer bestimmten Problematik nicht einigen können, kann es vorgesehen sein, dass eine den uneinigen Ämtern übergeordnete Stelle entscheidet (z. B. der Regierungsrat). Damit wird die horizontale Koordination vertikal „erzwungen“.

In den meisten Kantonen benötigt überdies das Vorhaben noch eine kommunale Baubewilligung, welche ebenfalls vertikal (oder sozusagen „diagonal“, da in der Regel keine eigentliche Weisungsbefugnis vom Kanton zu den Gemeinden besteht) mit den kantonalen Bewilligungen zu koordinieren ist. Meistens ist bei Divergenzen zwischen kantonalen und kommunalen Bewilligungen jene des Kantons überwiegend, es kann aber auch vorgegeben sein, dass die negative Stellungnahme überwiegt, egal von welcher Stelle sie genommen wurde (sogenannter „Killerentscheid“, cf. Punkt 4.3.3.2).

In dieser Studie wird der Schwerpunkt auf die horizontale Koordination gesetzt werden. Allerdings wird bei der Lösung von bestimmten Störfällen auf die hierarchische, also auf die vertikale Koordination verwiesen werden. Auf die „diagonale“, die Verwaltungsebenen übergreifende Koordination kann hier nicht eingegangen werden.

4.3.4 Stufen der Koordination und Koordination als Resultat

Die verschiedenen Koordinationstypen nach Komplexität und Umfänglichkeit auf verschiedene Stufen aufgeteilt werden. Während solche Versuche selbstverständlicherweise einen schematischen Charakter haben, können sie uns helfen, etwas Ordnung in die Vielzahl von Koordinationsformen zu bringen, was dann einen gewissen Überblick ermöglicht. BOUCKAERT et al. (2010: 16) zitieren METCALFE⁴, welcher neun Stufen der Koordination als Outcome (Resultat) unterscheidet:

⁴ Die Referenz in BOUCKAERT et al. (2010: 16) ist nicht konsistent und findet sich nicht in ihrer Bibliografie.

Stufen der Koordination als Resultat (levels of coordination as an outcome)		
9	Regierungsstrategie	Government strategy
8	Zentrale Prioritäten	Establishing central priorities
7	Begrenzung der Departements- oder Organisationskompetenzen	Setting limits on ministerial action or action of organizations
6	Entscheid über Policy-Divergenzen	Arbitration of policy differences
5	Kompromissuche zwischen Departementvorsteher oder Organisationen	Search for agreement among ministers/organizations
4	Vermeiden von Divergenzen zwischen Departementvorsteher oder Organisationen	Avoiding divergences among ministers/organizations
3	Konsultation anderer Departementvorsteher oder Organisationen (Feedback)	Consultation with other ministers/organizations (feedback)
2	Kommunikation mit anderen Departementvorsteher oder Organisationen (Informationsaustausch)	Communication with other ministers/organizations (information exchange)
1	Unabhängige Entscheidung des Departementvorstehers oder Organisation	Independant decision-making by ministers/organizations

nach BOUCKAERT et al. (2010: 16) / METCALFE (1994, 2004 ?)

Tabelle 1: Stufen der Koordination

Diese Stufen können vereinfacht ins Verhältnis mit den verschiedenen Typen der Koordination gestellt werden. Dabei erhalten wir ein Diagramm (Abbildung 1), das nahelegt, dass die Koordination umso mehrschichtiger wird, je höher die Koordinationsstufe ist. Während eine einfache informelle Koordination, etwa ein Gespräch in der Kaffeepause, keine weiteren Elemente hat, so beinhaltet z. B. die Kompromissuche (positive Koordination) sämtliche niedrigeren Stufen: nämlich den Informationsaustausch (oder die informelle Koordination), die Konsultation (formelle Koordination) sowie das Vermeiden von Divergenzen (negative Koordination). Daraus kann die Hypothese abgeleitet werden, dass auch in der höchst möglichen Stufe, der Strategie mit verbindlichen Befehlen der höchsten Hierarchiestufe, sämtliche niedrigen Koordinationsstufen zu Ausdruck kommen und ihre relative Bedeutung besitzen. Dies ist ein anderer Zugang zur These von MINTZBERG und WATERS⁵, dass geplante top-down Strategien („*intended strategies*“ und „*deliberate strategies*“) meist auf von der Organisationsbasis getragene, hervorgewachsene Strategien („*emergent strategies*“) angewiesen sind, um wirklich umgesetzt zu werden.

⁵ MINTZBERG/WATERS (1985: 257-272)

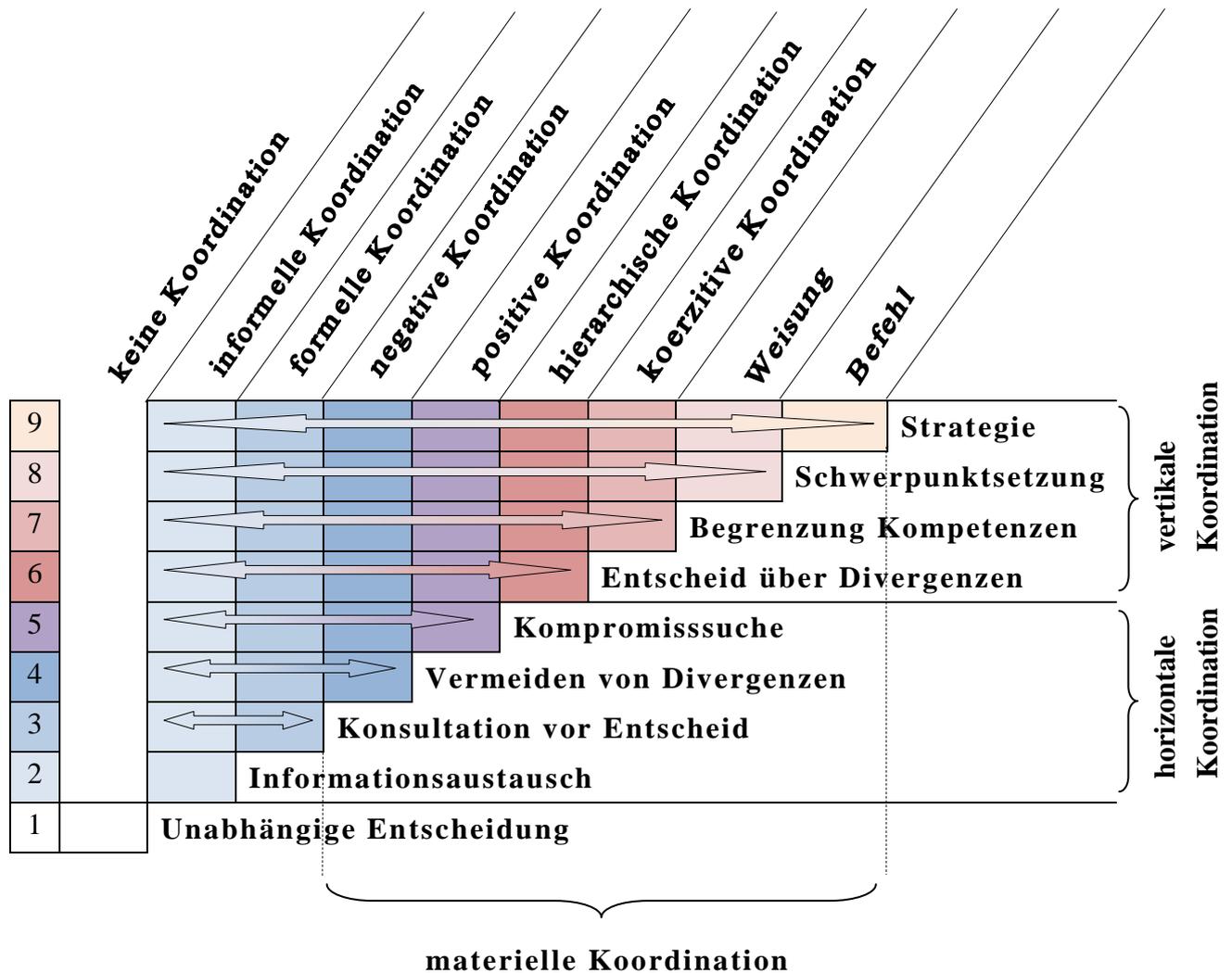


Abbildung 1: Typologie und Stufen der Koordination

(eigene Darstellung)

Diese Hypothese legt weiter nahe, dass die hierarchische Koordination gar nicht so einfach ist, wie sie auf dem Papier zu sein scheint. Es genügt damit nicht, dass die Entscheidungskompetenzen klar festgelegt werden. Falls nämlich auf niedrigeren Stufen genügend grosser Widerstand erwächst, wird möglicherweise ein umstrittener hierarchischer Entscheid unterlaufen und nicht ausgeführt werden oder aber erneut in Frage gestellt werden. Hier stellt sich sodann die Frage der Durchsetzung von hierarchischen Entscheiden, aber auch die Frage der sachlichen und rechtlichen Richtigkeit von solchen Entscheiden.

4.3.5 Störfälle

Aus der soziologischen Perspektive kann man von Störfällen sprechen, wenn ein oder mehrere der Elemente der Koordination disfunktionieren. Dabei kann entweder der Koordinationsprozess gestört werden oder aber dessen Resultat. Im ersten Fall kann von einem Prozessstörfall, im andern Fall von einem Outcomestörfall gesprochen werden. Typische Prozessstörfälle sind Verzögerungen und Blockierungen in der Verarbeitung des

Koordinationsobjekts, während materiell fehlerhafte, widersprüchliche oder gar falsche Entscheide oder Entscheide einer falschen Behörde Outcomestörfälle darstellen.

Beide Typen können auf verschiedenen Koordinationsebenen angesiedelt sein. Es kann auch sein, dass das gewählte Verfahren nicht dem Koordinationsproblem angepasst war oder dass das Verfahren nicht konsequent durchgezogen wurde.

Damit können grundsätzlich mindestens folgende Typen von wesentlichen Faktoren für Störfälle in öffentlich-rechtlichen Entscheidungsverfahren unterschieden werden:

- Organisatorische Faktoren
 - unklare Verfahrensordnung
 - unklare Kompetenzordnung
- Rechtliche Faktoren
 - widersprüchliche Rechtsgrundlagen, bzw. schwer vereinbare Rechtsgrundlagen
 - verschiedene Interpretationen von Rechtsgrundlagen (Rechtssprechung, Doktrin, etc.)
- Politische Faktoren
 - grundsätzlich anders liegende Interessen in einem Politikbereich von Direktionen, Ämter oder Dienststellen
 - politisches Kalkül (z. B. im Hinblick auf Wahlen)
- Persönliche Faktoren
 - Affinität vs. Aversion
 - Vertrauen vs. Misstrauen
- Externe Faktoren
 - Einflussnahme von öffentlichen Stakeholders
 - Einflussnahme von privaten Stakeholders

Für eine umfassende Störfallanalyse müssen die Koordinationselemente und die möglichen Störfaktoren einbezogen werden. Dieser Zugang zum Problemkreis zeigt, dass es sich um höchst komplexe Situationen handelt und es ist offensichtlich, dass sie nur annähernd richtig analysiert werden können, wenn alle relevanten Informationen verfügbar sind. Diese sind oft aber nur den direkt betroffenen Personen zugänglich, welche jedoch zu persönlich betroffen sind und somit nicht genügend Distanz zur Problematik haben, um diese objektiv zu beurteilen. Dieses Dilemma ist schwer zu lösen und die gewisse vorherrschende „Omerta“⁶ im Bezug auf Störfälle kann vielleicht erklären, weshalb sich die theoretische Koordinationsforschung noch nicht systematisch mit diesem wichtigen, wenn nicht gar entscheidenden, Teilaspekt der Koordination auseinander gesetzt hat.

⁶ Oft steht bei den betroffenen Koordinationspartnern soviel auf dem Spiel, dass sie es kaum riskieren, erlebte Störfälle öffentlich zu diskutieren. Schliesslich könnte dies ja auch als Dysfunktion der eigenen Amtsstelle ausgelegt werden. Aus diesen Gründen werden oft interne Lösungen und Kompromisse vorgezogen.

4.4 Rechtswissenschaftlicher Zugang

4.4.1 Allgemeine rechtliche Grundlagen der Koordination von staatlichen Handlungen

Die Widerspruchsfreiheit von Verfügungen ist ein Grundprinzip des öffentlichen Verwaltungsrechts⁷, so wie die Einheit des Rechts ein Grundprinzip der Rechtsetzung ist⁸. Beides sind verfassungsmässige Prinzipien⁹ und haben ihren offensichtlichen Ursprung im Vertrauen und im Anspruch auf die Rationalität des menschlichen Verstandes und Handelns. Dieser Anspruch ist besonders hoch, wenn es um hoheitliche Staatshandlungen geht. Die Rationalität soll damit der staatlichen Willkür einen Riegel vorschieben. Die Widerspruchsfreiheit soll insbesondere durch eine materielle Koordination der Teilentscheide garantiert werden.

Auf Bundesebene wurden im Jahr 2000 das Gesetz und die Verordnung über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren¹⁰ in Kraft gesetzt, welches die Koordinationsprinzipien in 18 verschiedenen Gesetzgebungen und 22 Verordnungen festlegt. Der Bund zog damit die Konsequenzen des Bundesgerichtsentscheids „Chrüzlen“¹¹ vom 14. März 1990, welcher „folgende Grundsätze für ein koordiniertes Entscheidverfahren auf[stellte]: Materiellrechtliche Vorschriften, die sachlich eng zusammenhängen, sollen von einer einzigen Instanz beurteilt werden; entscheiden dagegen verschiedene erstinstanzliche Behörden, so sind diese verpflichtet, zumindest qualitativ für eine Koordination zu sorgen. Diese Grundsätze gelten sowohl für bundesrechtliche als auch für kantonale Verfahren.“¹²

4.4.2 Materielle, formelle und informelle Koordination

Unter der materiellen Koordination versteht die Rechtslehre die inhaltliche Abstimmung der verschiedenen Entscheide in einer Sache. Gemäss Bundesgericht muss ein enger Sachzusammenhang zwischen den verschiedenen materiellrechtlichen Vorschriften bestehen,

⁷ WALDMANN/HÄNNI (2006: 701 f.).

⁸ Siehe MÜLLER (2006: N 264, 289 ff.): der Begriff der Einheit des Rechts ist im Wesentlichen kongruent mit dem Begriff der Widerspruchsfreiheit, da nur diese ein einheitliches Recht ermöglicht.

⁹ Cf. Art. 5, 8, 9, 29, 29a, 35, 44 ff., 75 BV.

¹⁰ Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren vom 18 Juni 1999, Verordnung zum Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren vom 2. Februar 2000.

¹¹ BGE 116 Ib 50 ff. : „Wenn für ein Vorhaben in mehreren getrennten kantonalen und kommunalen Verfahren die gleichen bundesrechtlichen Vorschriften umfassend anzuwenden sind, so dass aus verfassungsrechtlichen Gründen eine wirksame materielle und verfahrensmässige Koordination erfolgen muss (Art. 22quater Abs. 3 BV), ist in verfahrensrechtlicher Hinsicht der Grundsatz zu beachten, dass das kantonale Recht nicht so ausgestaltet oder angewendet werden darf, dass dadurch die Verwirklichung des Bundesrechts vereitelt, verunmöglicht oder wesentlich erschwert wird. (...)“

Sind für die Verwirklichung eines Projekts verschiedene materiellrechtliche Vorschriften anzuwenden und besteht zwischen diesen Vorschriften ein derart enger Sachzusammenhang, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden dürfen, so muss diese Rechtsanwendung materiell koordiniert erfolgen (...). Dies wird am besten erreicht, wenn dafür eine einzige erste Instanz zuständig ist. Sind zur Beurteilung einzelner der materiellen Koordination bedürftiger Rechtsfragen verschiedene erstinstanzliche Behörden zuständig, so müssen diese die Rechtsanwendung in einer Weise abstimmen, dass qualitativ ein gleichwertiges Koordinationsergebnis erzielt wird.“

¹² Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren, BBl 1998 2593

damit eine Koordination vom Verfassungsrecht her zwingend ist¹³. Die materielle Koordination beabsichtigt, die Zusammenhänge der verschiedenen Vorschriftenbereiche wiederherzustellen und damit eine Ganzheitlichkeit zu erreichen¹⁴. Dazu benötigt es in der Regel einer „umfassenden Interessenabwägung“ der sogenannten „Leitbehörde“, welche idealerweise auch die Koordinationsbehörde ist.

Die formelle Koordination ist im Bereich der Rechtswissenschaft das notwendige Korrelat zur materiellen Koordination. Die formelle Koordination sagt wie das Koordinationsverfahren durchgeführt werden muss, damit die materielle Koordination garantiert werden kann.

Nur wenn die Leitbehörde umfassend informiert und nicht einseitig an der Gesuchsannahme oder dessen Ablehnung interessiert ist (Unabhängigkeit der Koordinationsbehörde), kann sie die Interessenabwägung gerecht vornehmen. Dies setzt wiederum ein geregeltes Koordinationsverfahren voraus, damit wichtige Informationen nicht übergangen werden. Schliesslich gehört zu einem koordinierten Verfahren eine grösstmögliche Transparenz gegenüber dem Gesuchsteller, der mindestens Anspruch auf eine koordinierte Entscheideröffnung und ein koordiniertes Rechtsmittelverfahren hat.

Die informelle Koordination ist nicht das Gegenteil der formellen Koordination wie der Begriff nahelegen könnte. Vielmehr ist die Beziehung zwischen formeller und informeller Koordination vergleichbar mit dem Begriffspaar der „*deliberate strategy*“ und der „*emergent strategy*“ im Sinn von MINTZBERG und WATERS¹⁵. Damit die formelle Koordination ihr Ziel erreicht (nämlich die Ermöglichung der materiellen Koordination), kann eine gewisse Menge informeller Koordination hilfreich oder gar notwendig sein. Informelle Koordination basiert auf der Freiwilligkeit des (ehrlichen) Informationsaustausches der Koordinationspartner im Hinblick auf eine innere Abstimmung der Standpunkte und stellt damit auf einen gemeinsamen Willen ab, die abzugebenden Stellungnahmen zu koordinieren. Man kann in diesem Zusammenhang auch von Netzwerken sprechen¹⁶. Fehlt dieser Wille oder versagt die informelle Koordination, so kann auch eine gut organisierte formelle Koordination scheitern, da die Koordinationsbehörde nie wirklich sicher sein kann, ob die schliesslich abgegebenen Stellungnahmen auch im „besten Wissen und Gewissen“ erarbeitet wurden. Ein solches fehlendes Vertrauen kann die Koordination empfindlich stören.

In der Rechtswissenschaft ist die informelle Koordination selten ein zentrales Thema¹⁷, wahrscheinlich weil stillschweigend davon ausgegangen wird, dass alle Koordinationspartner grundsätzlich guten Willens sind (idealistisches Weltbild der Verwaltung). Oder sie scheint vorauszusetzen, dass unwillige Verwaltungspartner zur Koordination gezwungen werden können, ohne dass dabei das Koordinationsresultat wesentlichen Schaden nimmt. Die Empirie scheint jedoch diesen stillschweigenden Annahmen zu widersprechen. Erzwungene

¹³ BGE 116 Ib 50 S. 57

¹⁴ Cf. HUBMANN TRÄCHSEL (1995: 10 ff.).

¹⁵ MINTZBERG/WATERS (1985: 257-272)

¹⁶ Cf. für die Netzwerkproblematik siehe BRUN et al. (2005).

¹⁷ Z. B. HUBMANN TRÄCHSEL (1995: 39).

Koordinationsstellungen sind oft inhaltlich kaum verwertbar und bereiten der Koordinationsbehörde einen grossen Arbeitsmehraufwand. Diese Feststellung kann zu einem grossen Teil erklären, weshalb sich das sogenannte Konzentrationsmodell auf Kantonsebene kaum durchgesetzt hat. Ohne (Teil-) Verantwortung für den Schlussentscheid kann nämlich die Motivation für eine arbeitsintensive Zusammenarbeit mit der Entscheidbehörde stark sinken.

4.4.3 Koordinationsmodelle

In der Rechtswissenschaft haben sich drei Koordinationsmodelle etabliert: das „Separationsmodell“, das „Konzentrationsmodell“ und das (eigentliche) „Koordinationsmodell“. Das „Separationsmodell“ bezeichnet im Grund das Fehlen einer Koordination und wird deshalb als veraltet und ungenügend bezeichnet¹⁸. In diesem Modell entscheiden nämlich die verschiedenen kompetenten Behörden getrennt und eröffnen auch ihre Entscheide getrennt, manchmal sogar mit verschiedenen Rekursverfahren. Da dieses Modell die obengenannten Grundsätze der Koordination nicht gewährleistet, wird hier nicht näher auf dieses Modell eingegangen.

4.4.3.1 Konzentrationsmodell

Das Konzentrationsmodell geht vom folgenden Leitbild aus: ein Gesuch – ein Verfahren – ein Entscheid – ein Rechtsmittelweg. Das Modell besticht so durch Klarheit und Einfachheit. Es scheint besonders gesuchstellerfreundlich zu sein und soll Rechtssicherheit schaffen.

In Folge des Bundesgerichtsurteils „Chrüzlen“ vom 14. März 1990, welcher generell dem „Konzentrationsmodell“ den Vorzug gab, hat auf Bundesebene die Interdepartementale Arbeitsgruppe zuhanden der Verwaltungskontrolle des Bundesrates einen umfangreichen Gesamtbericht¹⁹ erarbeitet, welcher zum Schluss kommt, dass das „Konzentrationsmodell mit Anhörung“ gegenüber anderer Modelle „unter koordinativen Gesichtspunkten zu einer nachhaltigen Verbesserung der Verfahrensabläufe führen kann²⁰“.

Als Varianten wurden in dieser Arbeitsgruppe besonders das „Konzentrationsmodell mit Zustimmungserfordernis“ und die Ernennung einer unabhängigen Koordinationsbehörde diskutiert. Diese erste Variante wäre in Wirklichkeit dem (eigentlichen) Koordinationsmodell sehr nahe gekommen, jedoch mit dem Unterschied, dass die Zustimmungserfordernis nicht in die Form eines Entscheids gekleidet wird. Die Mehrheit der Arbeitsgruppe hat jedoch offensichtlich diese Varianten als zu wenig effizient betrachtet und sie deshalb nicht weiter empfohlen.

¹⁸ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT (2001: 307). Das Separationsmodell stützt sich auf das (etwas idealistische, wenn nicht gar naive) Vertrauen, dass die Rechtsordnung und die Kompetenzordnung einheitlich und widerspruchsfrei seien. Somit wisse jede einzelne Behörde, wie, was und wann sie etwas tun müsse, ohne sich mit den anderen Behörden koordinieren zu müssen (cf. HUBMANN TRÄCHSEL (1995: 54)).

¹⁹SCHEIDEGGER (1994).

²⁰SCHEIDEGGER (1994: 245). Es wäre wünschenswert, wenn auf Bundesebene, 10 Jahre nach Einführung der konzentrierten Koordination, eine Bilanz der Erfahrungen mit diesem Modell gezogen würde.

Jedoch hat die (vor)schnelle und (allzu) normative Haltung des Bundesgerichts, das Konzentrationsmodell vorzuziehen, ohne ausführlich auf die Vor- und Nachteile des Modells einzugehen, auch Kritik hervorgerufen²¹.

Das Hauptproblem dieses Modells besteht nämlich in der Gefahr einer allzu grossen Machtkonzentration bei einer einzigen Behörde, die auch eventuell nicht sämtliche Fachkompetenzen besitzt, um einen sachlich einwandfreien Entscheid zu erarbeiten. Damit könnte die Behörde zu einer „selektiven Sachverhaltsermittlung“ (HUBMANN TRÄCHSEL, 1995: 57) neigen, welche hauptsächlich deren amtspezifischen Anliegen gerecht wird aber andere Aspekte vernachlässigt. Der rechtsgleiche Gesetzesvollzug könne so nicht garantiert werden und die Gefahr von Fehlentscheidungen wachse dadurch²².

Wie schon angetönt (Punkt 4.3.2.), kann mit der Abnahme der Verantwortung die persönliche Motivation zum Suchen eines koordinierten Resultats sinken. Es kann nämlich die Haltung aufkommen, die Konzentrationsbehörde soll doch trotz der widersprüchlichen Stellungnahmen selbst entscheiden. Dadurch hat das Konzentrationsmodell aus der Managementperspektive nicht zu übersehende Unzulänglichkeiten und birgt Gefahren in sich.

Von einem theoretischen Standpunkt aus ist es sogar fraglich, ob dieses Modell überhaupt „systemkompatibel“ ist. Wenn nämlich mit der zunehmenden Spezialisierung und Differenzierung der öffentlichen Verwaltung immer mehr Aufgaben auf verschiedene Behörden aufgeteilt werden, so müssten konsequenterweise auch die Ressourcen und Verantwortlichkeiten an jene (dezentralisierten) Einheiten übertragen werden. Das (Zuständigkeits-) Konzentrationsmodell geht jedoch davon aus, dass zwar die spezialisierte Arbeit von den verschiedenen Fachämtern geleistet wird, welche auch über die notwendigen Ressourcen verfügen, dass sie aber dafür keine (direkte) Verantwortung übernehmen, da sie sozusagen im Mandat der Konzentrationsbehörde arbeiten, welche aber meistens keine Weisungsbefugnis über sie besitzt. Das Entscheidkonzentrationsmodell scheint demnach darauf hinauszulaufen, dass die Arbeitsteilung an sich negiert wird. Dadurch dass die konzentrierte Bewilligung andere Stellungnahmen überflüssig macht, muss die Konzentrationsbehörde am Ende die gesamte Leistung selbst erstellen. Diese Annahme ist aber für die heute sehr komplexen Problemkreise kaum mehr realistisch und auch nicht effizient und effektiv²³.

²¹ Cf. HUBMANN TRÄCHSEL (1995: 59). Allerdings sei im Fall Chrüzlen, das Konzentrationsmodell bereits durch Art. 5 Abs. 3 UVPV vorgezeichnet gewesen. Diese Erklärung ist jedoch nicht hiebfest, da der betreffende Artikel nicht weiter bestimmt, was unter „massgeblichem Verfahren“ zu verstehen sei. Für kantonale UVP-Vorhaben ist denn auch in mehreren (wenn nicht in den meisten?) Kantonen „nur“ das Koordinationsmodell vorgesehen (z. B. VD, BE). ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT (2001: 307) geben dem „Koordinationsmodell“ (*modèle de collaboration*) in unbestrittenen Fällen den Vorzug: „En procédure non contentieuse, le modèle de la collaboration (système de la table ronde) paraît, selon l'expérience, le plus apte à assurer de bons résultats.“

²² HUBMANN TRÄCHSEL (1995: 57) mit Literaturangaben.

²³ Anders ist die Situation für das Rechtswegverfahren. Solange ein Richterergremium in der Lage ist, allein über Recht und Unrecht in einer Sache zu entscheiden, ohne dass seine Erwägungen an verschiedene „Fachgerichte“ aufgeteilt werden müssen, scheinen die oben genannten Einwände hier die Anwendung des Konzentrationsmodell nicht zu tangieren. Die Machtballung beim Richter ist ja sozusagen systemgebunden und auch so gewollt.

4.4.3.2 Koordinationsmodell

Das sogenannte „Koordinationsmodell“ beruht auf dem Prinzip, dass die verschiedenen Ämter im Interesse der betroffenen Bürgerinnen und Bürger einen koordinierten (Sammel-) Entscheid erarbeiten. Dabei haben alle betroffenen Behörden Zugang zu sämtlichen Gesuchsunterlagen, welche in der Regel von Amt zu Amt zirkulieren. Jede Behörde behält die Kompetenz und die Verantwortung ihres Fachgebietes je nach Spezialgesetzgebung. Die verschiedenen Stellungnahmen, Entscheide und Bewilligungen werden vor der Eröffnung zusammengestellt und mindestens auf Widersprüche hin untersucht und bereinigt. Da dieses Modell auf der Zusammenarbeit (*collaboration*) beruhe, haben ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT (2001: 307) vorgeschlagen, es das Kollaborationsmodell (*modèle de collaboration*) zu nennen. Der Vorteil dieses Begriffs ist es, dass keine Verwechslung mit anderen Koordinationsmodellen entstehen kann. Die Autoren übersehen jedoch dabei, dass den Begriffen Kollaboration und Zusammenarbeit eine gewisse Freiwilligkeit der Beziehung mitschwingt, die aber nicht unabdingbar ist. Dieselben Autoren unterscheiden dabei zwischen zwei Untermodellen²⁴:

- Bei der „sukzessiven Koordination“ (*coordination successive*) sammelt eine Leit- oder Koordinationsbehörde (*autorité directrice*) sämtliche notwendigen Stellungnahmen und Teilentscheide, bevor sie selbst in Kenntnis aller anderer Stellungnahmen die umfassende Interessenabwägung vornimmt und entscheidet. Dabei ist der sogenannte „Killerentscheid“ von grosser Bedeutung: falls eine Behörde das Gesuch aus zwingenden Gründen ablehnt, muss das gesamte Gesuch abgelehnt werden, auch wenn alle anderen beteiligten Behörden dem Gesuch zustimmen. Die zwingenden Auflagen und Bedingungen der Bewilligungen anderer Behörden werden in der Regel von der Leitbehörde auch in ihrem Entscheid nochmals aufgeführt.
- Bei der „begleitenden Koordination“ (*coordination concomitante*) organisiert die Koordinationsbehörde eine oder mehrere Koordinationssitzungen mit dem Ziel, die verschiedenen Entscheide vor deren eigentlichen Redaktion aufeinander abzustimmen. Hier ist keine eigentliche Leitbehörde mit Schlussentscheidbefugnis notwendig, da vom Prinzip her ein Kompromiss zwischen gleichberechtigten Behörden erarbeitet wird. Dies schliesst natürlich nicht aus, dass die den betroffenen Behörden hierarchisch übergesetzte Autorität im Streitfall die Schlussentscheidkompetenz ausüben kann.

Das Koordinationsmodell ist in den öffentlichen kantonalen Verwaltungen sehr verbreitet, wie auch diese Studie gezeigt hat. Ein entscheidender Vorteil dieses Modells liegt im konsequenten Durchziehen des betriebswirtschaftlichen Prinzips der Differenzierung und anschliessender Integration. Es geht nämlich davon aus, dass die für gewisse Arbeitsschritte kompetenten Einheiten, die entsprechenden Ressourcen erhalten und damit auch die Verantwortung dafür übernehmen sollen.

²⁴ ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT (2001: 307).

Wie in der Privatwirtschaft ist der Schwachpunkt dieses Systems die beachtlichen Transaktionskosten. Die nicht komprimierbaren „Grundtransaktionskosten“ hängen von verschiedenen Faktoren ab, vor allem von der gewählten Organisationsform, dem Transaktionsvolumen und den technischen Mittel. Bis zu einer gewissen Menge von Transaktionen pro Zeiteinheit können durch Routine positive Skaleneffekte erzielt werden. Eine effiziente Datenübermittlung (Zirkulation zwischen den Behörden) kann ebenfalls zu wertvollen Zeitgewinnen führen. Zu den globalen Transaktionskosten müssen aber auch jene Kosten angerechnet werden, welche aus der Summe aller eingetretener Störfälle besteht. Somit kann theoretisch auf zwei Ebenen gegen die Transaktionskosten gekämpft werden: einerseits auf der organisatorischen Ebene und andererseits auf der Ebene der Störfälle, wobei sich natürlich die beiden Ebenen kombinieren lassen.

4.4.4 Die Koordination in der Raumplanungsgesetzgebung

Nach HUBMANN TRÄCHSEL (1995: 57) ist „Raumplanung (...) methodisch sozusagen mit Koordination gleichzusetzen“. So besagen bereits Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 RPG, dass die Gemeinwesen ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abstimmen sollen.

Noch vor der Einführung des allgemeinen Koordinationsgesetzes auf Bundesebene von 2000, wurden auf den 1. Januar 1997 die Grundsätze der Koordination in Art. 25a RPG²⁵ in Kraft gesetzt.

Im Bereich der Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen verlangt überdies Art. 25 Abs. 2 RPG, dass diese Koordination durch eine (einzige) kantonale Behörde zu erfolgen hat. Das Bundesgerichtsurteil vom 14. August 2002²⁶ hat dies in Bezug zur umstrittenen Kompetenzordnung des Kantons Bern klar bestätigt.

Von der Umweltschutzgesetzgebung wurde der Grundsatz übernommen, dass die Koordination so früh wie möglich durchgeführt werden muss, indem nämlich jenes Verfahren das Leitverfahren („das massgebliche Verfahren“) sein soll, welches eine frühzeitige und umfassende Prüfung ermöglicht (Art. 5 Abs. 3 UVPV).

4.4.5 Die theoretischen Problemfelder

Im Gegensatz zum soziologischen Ansatz der mögliche Störfaktoren in der Koordination, wo insbesondere auch zwischenmenschliche Beziehungen und politische Beweggründe eine Rollen spielen, konzentriert sich der rechtswissenschaftliche Ansatz mehr auf mögliche Unzulänglichkeiten der gewählten Koordinationsmodelle für die betreffenden Verfahren oder auf den eventuellen Misfit zwischen der gewählten Kompetenz- und Verantwortlichkeitsordnung und der konkreten Situation.

²⁵ BBl 146. Jahrgang, Bd. III, 1994, S. 1075 – 1095.

²⁶ BGE 128 I 254 / 1P.494/2001 /mks.

Bei jeder Koordination ist nicht aus den Augen zu verlieren, was das Ziel der Koordination ist (Effektivität und Effizienz) und ob die gewählten Verfahren diese zu erreichen vermögen (Fit oder Misfit zwischen Input und Output/Outcome).

Vom rechtswissenschaftlichen Standpunkt aus kommt der Rechtmässigkeit des Koordinationsresultats die grösste Bedeutung zu, während die soziologische Annäherung eher noch von einem gegenseitig tragbaren Kompromiss sprechen würde. So kann es durchaus sein, dass vom rechtlichen Standpunkt aus keine Kompromissbereitschaft vorhanden sein kann, da jegliches, noch so kleines Abweichen von der rechtlich korrekten Lösung *per se* widerrechtlich ist²⁷.

Unrechtmässig kann das Koordinationsresultat nicht nur werden, wenn bewusst gegen Rechtsnormen verstossen wird, sondern auch wenn es auf einer nicht vollständigen Sachverhaltsabklärung beruht oder wenn gewisse relevante Umstände nicht berücksichtigt worden sind. Das Resultat muss überdies auch den Kriterien der Verhältnismässigkeit genügen und wenn möglich die vorgegebenen Ordnungsfristen einhalten.

²⁷ Im Bereich der Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen kann das Beispiel der Wohnraumerweiterung für nicht zonenkonforme Bauten angeführt werden (Art. 24c RPG): falls das Vorhaben die Flächenvorgaben von Art. 42 RPV überschreitet, kann die Behörde nach Art. 25 Abs. 2 RPG nicht anders, als das Gesuch abweisen oder zur Überarbeitung zurückweisen (cf. dazu „Killerentscheid“ Punkt 4.3.3.2).

5 Die Praxis der Koordination im Verfahren der Bewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen

5.1 Fallbeispiel Kanton Waadt

5.1.1 Beschreibung der formellen Koordinationsprozesse im Kanton Waadt für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen

5.1.1.1 Gesuche nach LATC²⁸

Gegenwärtig ist das *Département de l'économie* (DEC) zuständig für die Raumplanung. Das *Département* hat die Kompetenz von Art. 25 Abs. 2 RPG an den *Service du développement territorial* (SDT), und spezifisch an den *Chef de la Division hors zone à bâtir* (SDT-HZB) delegiert. Bezüglich der Baugesuche auf privatem Grund ausserhalb der Bauzonen ist diese Amtsstelle de facto ebenfalls materielle Koordinationsbehörde im Sinn von Artikel 25a RPG, ohne dass diese Funktion jedoch im kantonalen Recht ausdrücklich festgelegt ist²⁹.

Die formelle Koordination, insbesondere die physische Zirkulation der Dossiers und das Zusammenstellen der Stellungnahmen der kantonalen Ämter in einer sog. *synthèse brute* zuhanden der kommunalen Baubewilligungsbehörde ist Aufgabe der *Centrale des autorisations de construire* (CAMAC) (Art. 73 f. RLATC³⁰) welche gegenwärtig dem *Secrétariat général* (SG) des *Département des infrastructures* (DINF) angegliedert ist.

Die CAMAC bereinigt die Stellungnahmen der kantonalen Ämter nicht, allenfalls kommuniziert sie dem SDT-HZB festgestellte Widersprüche der Stellungnahmen. Die Bereinigung obliegt den einzelnen Ämtern, ohne dass die Rollen und Kompetenzen klar festgelegt wären. In der Praxis ist es der SDT-HZB, welcher die Rolle übernimmt, die Stellungnahmen materiell abzustimmen. Da der Behörde nach Art. 25 Abs. 2 RPG die Rolle zukommt, eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen, ist es unumgänglich, dass sie sämtliche Stellungnahmen und auch das Resultat des Einspracheverfahrens zur Kenntnis nimmt und diese gegebenenfalls bereinigt, bevor sie selbst entscheidet.

Im Fall von Differenzen zwischen kantonalen Ämtern, nimmt der SDT-HZB (die Mitarbeitende oder die Abteilungsleitung) zuerst informellen Kontakt zu den betroffenen Ämtern auf und versucht die Differenzen durch Überzeugungsarbeit zu bereinigen. Falls dies

²⁸ Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (RSV 700.11).

²⁹ Art. 10a Abs. 2 LATC: „Il [le Service du développement territorial, SDT] est chargé notamment de la coordination de l'ensemble des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire“. Diese Norm wird jedoch in der Praxis nicht dahin interpretiert, dass der SDT für sämtliche Baugesuche, für welche er eine Bewilligung erteilen muss (insbesondere also für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen), auch die Koordinations- und Leitbehörde ist. Die Bestimmung, dass der *service* für die Koordination jener Aktivitäten zuständig ist, welche einen Einfluss auf die räumliche Organisation haben, wird so verstanden, dass damit nur die grossen, der Planungspflicht unterworfenen Vorhaben betroffen sind.

³⁰ Règlement d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions du 19 septembre 1986 (RSV 700.11.1).

nicht gelingt, wird der Fall an die betroffenen Abteilungsleiter oder Amtsvorsteher weitergeleitet, die Verhandlungen aufnehmen. Wird noch immer keine Lösung erreicht, kann der Fall den Departementsvorstehern unterbreitet werden. Es ist nicht klar geregelt, wer in diesem Fall den Schlussscheid besitzt.

5.1.1.2 Gesuche nach LPDP und LLC

Die Bestimmungen der LPDP, RLPDP, LLC und RLLC³¹ sagen nichts über ein bestimmtes Koordinationsverfahren aus und bestimmen auch keine Leit- oder Koordinationsbehörde. Dass dies zur Zeit ihrer Erarbeitung in den 40er und 50er Jahren des letzten Jahrhunderts nicht vorgesehen war, ist zwar verständlich, jedoch hätten solche Elemente nach dem Urteil „Chrüzlen“ in diese Gesetzestexte eingefügt werden müssen.

In der Praxis, wird jedoch eine gewisse Koordination gepflegt, wenn auch unter Umständen harzig und widerwillig³². Es hat sich eingebürgert, dass der *Service des eaux, des sols et assainissement* (SESA) die verwaltungsinterne Zirkulation (formelle Koordination) organisiert. Dabei bedient er sich der technischen Mittel der CAMAC, ohne jedoch diese voll auszunutzen (die CAMAC prüft insbesondere die Dossiers nicht und die beteiligten Ämter können ihre Gebühren nicht über das System fakturieren).

Die materielle Koordination ist ebenfalls dem SESA überlassen, was für die Bewilligung für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen nach RPG ein grundsätzliches Problem darstellt, da die kantonale Behörde nach Art. 25 Abs. 2 RPG unter Umständen nicht die umfassende Interessenabwägung vornehmen kann. Auf jeden Fall ist ihr die wasserbauliche Einschätzung des Vorhabens nicht bekannt.

Dazu kommt, dass der relativ häufige Fall, bei dem ein Vorhaben sowohl privaten Grund wie auch öffentliche Gewässer betrifft (z. B. Gewässerbefestigungen, Kraftwerke, Bootsstege, Brücken, etc.), nicht geklärt ist. Gemäss LPDP und LLC beschränken sich die Bewilligungen des SESA auf die öffentlichen Gewässer, so dass eigentlich ein gesondertes Verfahren nach LATC (mit einer kommunalen Baubewilligung) für die Teile der Vorhaben ausserhalb der öffentlichen Gewässer durchgeführt werden müsste.

Im Fall von Veränderungen von bestehenden hydraulischen Kraftwerken kann es sogar vorkommen, dass sich das gesamte Projekt auf privatem Grund befindet, so dass die Wasserbaugesetze eigentlich gar nicht anwendbar wären und das Baugesetz zum Zug kommen sollte. Da jedoch die LLC für die Nutzung von Wasserkraft ein Konzessionsverfahren und ein Verfahren für das definitive (Bau-)Projekt vorsieht (Art. 5 ff. LLC), kann nicht eindeutig festgelegt werden, welches Verfahren nun anwendbar ist. In

³¹ LPDP : loi sur la police des eaux dépendant du domaine public (RSV 721.01), RLPDP : règlement d'application de la loi sur la police des eaux dépendant du domaine public (RSV 721.01.1), LLC : loi sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public (RSV 731.01), RLLC : règlement d'application de la loi sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public (RSV 731.01.1).

³² So ist es vorgekommen, dass der SESA die Stellungnahme und die Bewilligung des SDT-HZB nicht abgewartet hat, bevor er das Gesuch bewilligt hat.

ähnlicher Weise ist nicht geklärt, wie vorzugehen ist, wenn für ein Wasserbauvorhaben noch keine gesonderte Parzelle als öffentliche Sache im Grundbuch eingeschrieben ist³³.

Die Kritik am Konzentrationsmodell kann teilweise auch hier angebracht werden. Der SESA ist als Bauherr oft direkt an der Bewilligung interessiert, so dass die Unabhängigkeit der Entscheidbehörde nicht immer sichergestellt ist.

5.1.1.3 Gesuche nach LAF und LVLDFR³⁴

Im Bereich des Meliorations- und des bäuerlichen Bodenrechts sind drei Gesuchstypen relevant für die Anwendung der Vorschriften betreffend der Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen:

1. Vorhaben im Rahmen von Meliorationssyndikaten ausserhalb der Bauzonen,
2. Abparzellierungen von Grundstücken ausserhalb der Bauzonen und
3. Entlassungen von Grundstücken aus dem bäuerlichen Bodenrecht.

Nach waadtländischen Recht besitzen Meliorationssyndikate die Kompetenz über sämtliche Vorhaben, die den Zielen der Melioration direkt dienen, zu entscheiden (Art. 33 LAF, Art. 5 RLAF). Dies umfasst auch Vorhaben, die nach Raumplanungsrecht eine Baubewilligung benötigen (Privatstrassen, Aufschüttungen, Nivellierungen, Deponien, etc.). Die Syndikate holen jedoch keine Bewilligung gemäss Art. 25 Abs. 2 RPG bei der zuständigen Behörde ein³⁵. Bisher wurde dieses Verfahren nicht in Frage gestellt und offenbar gibt es keine Rechtsprechung zur Frage, ob für gewisse Meliorationsvorhaben nicht doch eine Bewilligung nach Art. 22 RPG notwendig wäre. Es ist daher nicht erstaunlich, dass für Meliorationsvorhaben keine systematische Koordination mit dem SDT-HZB durchgeführt wird. Je nach Vorhaben, kann die für die Syndikate zuständige Behörde (SDT-AF) einen Mitbericht des SDT-HZB wünschen. Diese Koordination kann jedoch nur als informell bezeichnet werden³⁶.

Gemäss Art. 109 LAF, sind Abparzellierungen grundsätzlich auf dem ganzen Kantonsgebiet verboten. Die Meliorationsbehörde kann Ausnahmen gewähren. Ausgenommen von diesem allgemeinen Verbot sind jedoch unter anderem Grundstücke in Bauzonen, solche die nicht mehr dem bäuerlichen Bodenrecht unterstellt sind sowie unter gewissen Umständen Grundstücke, die nicht von Meliorationssubventionen profitiert haben (Art. 110 f. LAF). Somit sind nicht alle Abparzellierungsvorhaben einer Ausnahmegewilligung unterworfen. Die LAF sieht für Abparzellierungen auch keine Koordination mit dem SDT-HZB vor³⁷. In der

³³ Z. B. bei der Öffnung von überdeckten Gewässern.

³⁴ LAF : loi sur les améliorations foncières (RSV 913.11), LVLDFR : loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural (RSV 911.11).

³⁵ Dasselbe gilt auch für gewisse andere kantonale Bewilligungen wie zum Beispiel jene der zuständigen Behörde für Bodenschutz (SESA-SOLS).

³⁶ Art. 7 RLAF behandelt die Frage der Konsultation der kantonalen Ämter, bezeichnet aber nicht, welche Ämter für welche Vorhaben ins Koordinationsverfahren eingebunden werden müssen. Auch hier müsste zusätzlich die Frage geprüft werden, ob nicht die Behörde nach Art. 25 Abs. 2 RPG die umfassende Interessenabwägung vollziehen müsste (anstelle der *Commission de classification*).

³⁷ Hingegen ist die Koordination von Abparzellierungsgesuche mit der *Commission foncière rurale I* in Art. 1 RLVLDFR definiert.

Praxis wird diese jedoch systematisch durchgeführt, wenn der SDT-AF nicht von vornherein das Gesuch ablehnen muss. In diesem Verfahren erteilt der SDT-HZB gegebenenfalls die Bewilligung für eine Zweckänderung ohne bauliche Massnahme nach Art. 24a RPG. Allerdings wird das Verfahren nicht als Baugesuch behandelt und die Gemeinde wird in den meisten Fällen nicht ins Verfahren einbezogen, obschon sie eigentlich eine kommunale Baubewilligung für die Zweckänderung erteilen müsste (Art. 103 ff. LATC).

Die Gesuche betreffend dem bäuerlichen Bodenrechts fallen im Kanton Waadt in die Kompetenz der *Commission foncière rurale I* (CFR I)³⁸. Sie ist nach Art. 4a VBB und Art. 49 RPV zur Koordination mit der Behörde nach Art. 25 Abs. 2 RPG verpflichtet. Wie weit diese Koordinationspflicht geht, ist aber sogar unter den betroffenen Bundesämtern umstritten³⁹. Erst in letzter Zeit überweist diese Kommission die Gesuche für den Verkauf von landwirtschaftlichen Grundstücken mit bestehenden (Wohn-) Gebäuden an Nichtlandwirte der BaB-Behörde zur Koordination. Diese Koordination zwischen CFR I und SDT-HZB wurde quasi vom Departement erzwungen, indem vom Beschwerderecht des SAGR als Aufsichtsbehörde der CFR I systematisch Gebrauch gemacht wurde⁴⁰. Der Umstand, dass der SAGR im selben Departement (DEC) angesiedelt ist wie der SDT, war hier von entscheidender Bedeutung. Vor dieser Praxisänderung, wurden nur jene Gesuche nach BGGB an den SDT-HZB und SDT-AF zur Koordination weitergeleitet, welche eine Abparzellierung beinhalteten⁴¹.

Im Alltag werden die Gesuch nach BGGB bei der CFR I eingereicht. Je nach Gesuchsart wird es ohne den Beistand der CAMAC an den SDT-AF (Gesuche mit Abparzellierungen) oder an den SDT-HZB (Gesuche um Ausscheidung vom Geltungsbereich des BGGB) zur Koordination weitergeleitet (Briefpost). In beiden Fällen koordinieren sich der SDT-HZB und der SDT-AF untereinander und holen unter Umständen die benötigten Informationen ein. Die so koordinierte Stellungnahme wird der CFR I wiederum per Post zugestellt, welche schliesslich entscheidet.

5.1.1.4 Gesuche nach LVLEne und RPCG⁴²

Ein ganz spezieller Fall sind im Kanton Waadt die Gesuche für Gasleitungen welche nicht dem eidgenössischen Verfahren unterliegen⁴³. *La loi sur l'énergie* vom 16 Mai 2006 (LVLEne) enthält keine Angaben über das Verfahren oder eine eventuelle Koordinations-

³⁸ Cf. Art. 5 LVLDFR.

³⁹ Eine entsprechende Anfrage des verantwortlichen Departementvorstehers des Kantons Waadt vom 21. August 2009 wurde mit zwei gegensätzlichen Stellungnahmen des BJ vom 7. Mai 2009 und des ARE vom 13. Juli 2010 beantwortet. An diesem Beispiel offenbart sich die Kluft, die immer noch zwischen Spezialisten des Privatrechts und des öffentlichen Rechts besteht. Es ist aber insbesondere bezeichnend, dass sich die Ämter gerade in einer Frage der Koordination nicht koordinieren konnten.

⁴⁰ Der Hauptgrund für die Beschwerden war jedoch die vom neuen Amtsvorstehers des SAGR bestrittene Praxis der CFR I der Bestimmung des übersetzten Erwerbspreises (Art. 66 BGGB). Die Koordinationsfrage war dabei „nur“ ein Nebenschauplatz.

⁴¹ Diese Koordination war für die CFR I unumgänglich, da sie ausdrücklich in Art. 1 RLVLDFR vorgesehen ist.

⁴² LVLEne : loi sur l'énergie (RSV 730.01), RPCG : règlement sur la procédure applicable aux conduites de gaz de 0 à 5 bar (RSV 746.03.5).

⁴³ Es sind dies Gasleitungen mit einem Druck unter 500 000 Pa (5 bar) (cf. Art. 16 ff., 41 f. RLG, SR 746.1, Art. 2, 28 Abs. 1 RLV, SR 746.11).

pflicht, sondern delegiert die Kompetenz der Verfahrensdefinition an den Regierungsrat (Art. 21 LVLEne). Das entsprechende Reglement (*règlement sur la procédure applicable aux conduites de gaz de 0 à 5 bar*, RPCG) bestimmt, dass Gasleitungen unter 1 bar keine Bewilligung benötigen, egal wo sie liegen und welche Auswirkungen sie haben (Art. 2 RPCG). Leitungen zwischen 1 und 5 bar bedürfen einer Bewilligung des SEVEN, welcher als „Schnittstelle“ („*relais*“) zu den kantonalen Ämtern dient (Art. 5 RPCG). Die Gesuchsteller müssen aber selbst um die Zustimmung der Gemeinden und/oder des *Service des routes* nachsuchen, wenn die Leitung eine öffentliche Strasse überquert (Art. 4 RPCG). Keine Veröffentlichung und kein Einspracheverfahren sind vorgesehen. Im Gegenteil, es wird ausdrücklich erklärt, dass diese Gasleitungen keine anderen kantonalen Verfahren, Bewilligungen oder Kontrollen benötigen.

Dieses Verfahren berücksichtigt offensichtlich nicht die Mindestanforderungen für die Koordination gemäss Bundesgerichtsentscheid (und auch nicht die Mindestanforderungen für den Rechtsschutz der betroffenen Dritten). In der Praxis wird dieses Dilemma so umgangen, dass der SEVEN die betroffenen Dritte (in der Regel) direkt anschreibt und dass die verschiedenen Ämter trotzdem ihre Bewilligungen erteilen (insbesondere der SDT-HZB für Anlagen ausserhalb der Bauzonen, der SFFN für Anlagen in Wäldern und Schutzgebieten, der SESA für Überquerungen von öffentlichen Gewässern, etc.). Für die Zirkulation der Gesuchsunterlagen unter den kantonalen Ämtern wird die Plattform der CAMAC benutzt (ähnlich wie für die Gesuche nach LPDP und LLC), ohne jedoch dass die Ämter sämtliche Möglichkeiten ausnutzen können⁴⁴.

5.1.2 Beurteilung der formellen Koordinationsprozesse im Kanton Waadt

Aus der vorgehenden Beschreibung der Koordinationsprozesse im Kanton Waadt könnte das Gefühl erwachsen, diese seien vielfach ungenügend. Dieses Bild muss jedoch durch die Perspektive der Alltagsanwendung nuanciert werden.

Die überwältigende Anzahl von Gesuchen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen betreffen das Verfahren nach der LATC⁴⁵. Hier kann nicht von einem eigentlichen formellen Koordinationsdefizit gesprochen werden, es fehlt allenfalls ein schriftlich festgehaltenes Bereinigungsverfahren. Dieses Manko kommt nur in jenen Fällen zum Vorschein, bei denen die Mitarbeitenden und Abteilungsleiter keinen (informellen) Kompromiss mit den betroffenen Ämtern erreichen können.

Die Unzulänglichkeiten sind bei den anderen formellen Verfahren gravierender und erreichen ihren Tiefpunkt beim Verfahren für Gasleitungen. Hier besteht in der Tat akuter Handlungsbedarf, damit die Mindestanforderungen an die formelle Koordination und Rechtsschutz aller Parteien respektiert werden können.

⁴⁴ Diese Anwendung der CAMAC birgt dieselben Probleme wie unter Punkt 5.1.2.2. (LPDP, LLC) beschrieben.

⁴⁵ Für das gesamte Kantonsgebiet sind dies pro Jahr zwischen 800 und 900 Baugesuche (ohne Voranfragen). Im Verhältnis dazu werden etwa 60 Gesuche pro Jahr nach LPDP und LLC, etwa 60 Gesuche pro Jahr nach LAF und LVLDFFR sowie etwa 20 Gesuche pro Jahr nach RPCG an den SDT-HZB weitergeleitet.

Auch wenn diese Nuancierung gemacht werden kann und sich ein Koordinationsmanko nur in Ausnahmefällen auf das Verfahrensergebnis auswirkt, ist diese Feststellung doch Grund genug, das Problem der formellen Koordinationsverfahren nicht aus den Augen zu verlieren und auf eine Verbesserung hinzuwirken.

5.2 In den Schweizer Kantonen beobachtete formelle Koordinationsmodelle

5.2.1 Organisation

Bei fast sämtlichen Kantonen ist das Amt für Raumplanung⁴⁶ die zuständige Behörde gemäss Art. 25 Abs. 2 RPG. In fünf Kantonen ist diese Behörde das kantonale Bauinspektorat⁴⁷, welches nicht in die Raumplanung integriert ist, obschon es oft im selben Departement angesiedelt ist. Obschon das Raumplanungsamt die Entscheide vorbereitet, ist die formelle Entscheidungskompetenz nicht immer auf die Stufe Amtsleitung oder gar Abteilungsleitung hinunter delegiert. So unterschreiben zum Beispiel in den Kantonen Neuenburg und Freiburg die zuständigen Departementsvorsteher die Bewilligungen und Abschlüsse.

Der Kanton Wallis stellt eine Ausnahme dar, da hier die *Commission cantonale des constructions* (Kantonale Baukommission) für die Bewilligung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen zuständig ist⁴⁸. Der Regierungsrat untersucht jedoch gegenwärtig, ob diese Organisation noch zweckmässig ist.

Im Kanton Schwyz sind die Baugesuche ausserhalb der Bauzonen nach Zweck und Standort aufgeteilt: landwirtschaftliche Bauten und Anlagen werden vom Amt für Landwirtschaft beurteilt, Bauvorhaben in und an fliessenden Gewässern vom Amt für Wasserbau⁴⁹. Für alle anderen Baugesuche ist das Amt für Raumentwicklung zuständig. Es ist fraglich, ob im Licht des Bundesgerichtsentscheids vom 14. August 2002 (BGE 128 I 254) diese Aufteilung noch bundesrechtskonform ist⁵⁰. Diese Regelung kann auf jeden Fall dahin kritisiert werden, dass es fraglich ist, ob insbesondere das Amt für Landwirtschaft tatsächlich eine objektive, umfassende Interessenabwägung vornehmen kann und will. Dies ist deshalb so unsicher, weil in vielen Kantonen gerade die Differenzen zwischen Raumplanung und Landwirtschaft zu den

⁴⁶ Die Namen können sich freilich unterscheiden: Amt für Raumplanung (SO, TG, ZG), Amt für Raumentwicklung (AI, GR, NW, SZ, UR), Planungsamt (AR), Amt für Gemeinden und Raumordnung (BE), *Service des constructions et de l'aménagement* (FR), Fachstelle Raumentwicklung (GL), *Service de l'aménagement du territoire* (JU, NE), Dienststelle für Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung & Geoinformation (LU), Amt für Raumentwicklung und Verkehr (OW), Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (SG), Planungs- und Naturschutzamt, Bauinspektorat (SH), *Service du développement territorial* (VD).

⁴⁷ Auch hier gibt es verschiedene Namen: Bauinspektorat (BL), Abteilung für Baubewilligungen (AG), *Office des autorisations de construire* (GE), *Servizi Generali del Dipartimento del territorio*, *Ufficio domande di costruzione* (TI), Generalsekretariat der Baudirektion (ZH).

⁴⁸ Art. 46 OC (RS/VS 705.100).

⁴⁹ Art. 46 Abs. 2 VVzPBG (SRSZ 400.111).

⁵⁰ Das Bundesgericht hat namentlich festgehalten (BGE 128 I 254 S. 262), dass der „Hauptzweck der Bestimmung [Art. 25 Abs. 2 RPG] (...) eine einheitliche und rechtsgleiche Behandlung von Ausnahmegesuchen innerhalb des Kantonsgebiets [sei] (...). Überdies sollen Ausnahmegewilligungen von einer fachlich kompetenten Behörde, unabhängig von Pressionen und persönlichen Abhängigkeiten erteilt werden. Aus diesen Gründen sollen sämtliche Gesuche bei einer übergeordneten Behörde mit entsprechender Eigenständigkeit und entsprechendem Überblick zusammenlaufen“.

grössten Knacknüssen bezüglich der Anwendung der Vorschriften zum Bauen ausserhalb der Bauzonen gehören (cf. Punkt 5.3.3).

Der Kanton Zürich unterscheidet ebenfalls die Bauvorhaben nach deren „besonderer Lage“. In der Landwirtschafts-, Freihalte- und Reservezonen ist in der Regel das Generalsekretariat (GS) der Baudirektion zuständig (das GS stellt den Antrag, die Baudirektion entscheidet), während im Wald, in Naturschutzgebieten, im Nahbereich von Ufervegetation, im Bereich von Lebensräumen geschützter Pflanzen und Tieren sowie bei der Ausführung von Bodenrekultivierungen (einschliesslich Geländeänderungen) das Amt für Landschaft und Natur (ALN) für Antrag und Entscheid der Bewilligung nach Art. 25 Abs. 2 RPG zuständig ist⁵¹. Auch hier ist es fraglich, ob diese Differenzierung im Sinn der Grundsätze der Raumplanungsrechts ist, da das betreffende Amt unter Umständen direkt an gewissen Bauten und Anlagen interessiert ist (z. B. Forstwirtschaft).

Weitere Spezialformen finden sich unter anderen in den Kantonen Bern⁵² und Graubünden⁵³: hier sind die „Entscheideröffnungsbehörden“ die kommunalen Bau(-polizei-)behörden. Diese sind zwar an den Entscheid nach Art. 25 Abs. 2 RPG der kantonalen Behörde gebunden, sie haben aber weitreichende Kompetenzen, was die Baukontrolle und die Wiederherstellung von widerrechtlich erstellten Bauten und Anlagen betrifft. In dieser Konstellation ist zwar die kantonale Behörde formell die Koordinationsbehörde nach Art. 25a RPG für die Summe der kantonalen Stellungnahmen, doch besitzt sie kaum Mittel, ihren Entscheid auch durchzusetzen und sie ist auf den Goodwill der Gemeindebehörden angewiesen.

Die Kantone Graubünden und Waadt liegen in dieser Hinsicht in der Mitte. Ähnlich wie im Kanton Graubünden (Art. 94 Abs. 2 KRG) sieht im Kanton Waadt Art. 105 LATC vor, dass das zuständige Departement anstelle der Gemeinden die Wiederherstellung verordnen kann, falls diese ihren Pflichten nicht nachkommen (Oberaufsicht über die Gemeinden). Seit einiger Zeit hat allerdings das Obergericht (*Tribunal cantonal*, TC, *Cour de droit administratif et public*, CDAP) die Ansicht vertreten, dass diese kantonale Vorschrift nur innerhalb der Bauzonen Anwendung findet und dass ausserhalb der Bauzonen, aufgrund von Art. 25 Abs. 2 RPG, auch Wiederherstellungsverfügungen nur von der kompetenten kantonalen Behörde erteilt werden können⁵⁴. Diese strenge Interpretation des Artikels hat natürlich grosse Auswirkungen auf die Ressourcenallokation in der kantonalen Verwaltung, wenn sie selbst sämtliche Fälle von illegalen Bauten ausserhalb der Bauzonen instruieren, entscheiden und kontrollieren soll. Gegenwärtig sind wohl nur jene Kantone dazu fähig, welche die Baubewilligungskompetenz nicht an die Gemeinden delegiert haben (z. B. die Kantone Genf und Basel-Stadt).

⁵¹ Punkt 1.2 des Anhangs zur BVV (SR 700.6).

⁵² Art. 5 KoG (BSG 724.1).

⁵³ Art. 85, 87, 94 Abs. 2 KRG (BR 801.100).

⁵⁴ 2 ATC vom 24. November 2009: AC.2008.0262 und AC.2009.0143. Es begründet diese Interpretation von Art. 25 Abs. 1 RPG damit, dass in jeder Wiederherstellungsverfügung eine umfassende Interessenabwägung stattfinden muss, damit namentlich das Verhältnismässigkeitsprinzip gewährleistet bleibt.

Mit der Entscheidkompetenz ist in den meisten Kantonen auch die formelle Koordinationsaufgabe an das Raumplanungsamt delegiert. In einigen Kantonen ist dafür ein gesonderter Koordinationsdienst zuständig⁵⁵. Je nach Gesuchstyp, -objekt und -situation zirkulieren die Gesuchsunterlagen bei bis zu 20 verschiedenen zuständigen kantonalen Behörden.

Soweit es die verfügbaren Unterlagen (Angaben der BaB-Behörden, Gesetze, Verordnungen) erkennen lassen, wird in sämtlichen Kantonen das „sukzessive Koordinationsmodell“⁵⁶ angewendet. In der Tat ist das Baubewilligungswesen besonders anspruchsvoll, da sehr unterschiedliche Fachgebiete tangiert sind und es so fast unmöglich erscheint, dass ein einziges Organ die fachliche Kompetenz besitzt, selbst als Konzentrationsbehörde über (unter anderem) Raumplanung, Naturschutz, Gewässerschutz, Denkmalpflege, Energiegesetzgebung, Unfallverhütung, etc. zu entscheiden. Auch wird es offenbar als effizienter betrachtet, dass die verschiedenen Ämter ihrer Stellungnahme schriftlich der Leitbehörde liefern, welche diese sammelt und erst am Ende entscheidet. Die „begleitende Koordination“ scheint hier zu aufwendig zu sein. Die grosse Anzahl von Baugesuchen macht es nämlich unmöglich, zu jedem Gesuch eine Koordinationssitzung zu halten. Da selten dieselben Ämter betroffen sind, ist auch eine Zusammenfassung der Gesuche in regelmässigen Koordinationssitzungen schwierig. Jene Kantone, welche solche Sitzungen durchführen⁵⁷, behandeln bei dieser Gelegenheit nur die problematischen Fälle, um Störfälle zu vermeiden. Für die übrigen Fälle wird aus Effizienzgründen die sukzessive Koordination gepflegt.

5.2.2 Bereinigungsverfahren

Einige Kantone haben formelle Vorschriften erlassen, die das Bereinigungsverfahren regeln. Stellvertretend für andere Kantone⁵⁸ kann die Regelung des Kantons Appenzell A. Rh. zitiert werden (Art. 50 Abs. 2 f. BauV, bGS 721.11):

² *Stellt das Koordinationsorgan Widersprüche fast, versucht sie, diese im direkten Kontakt mit den betroffenen Bewilligungsbehörden zu bereinigen. Sofern sich dies als notwendig erweist, lädt sie die entsprechenden Behörden zu einem Einigungsgespräch ein und sucht nach einer einvernehmlichen Lösung, die allen Vorschriften entspricht.*

³ *Lassen sich Widersprüche nicht bereinigen, entscheidet das Koordinationsorgan.*

Ein besonderes Koordinationsverfahren kennt der Kanton Solothurn⁵⁹. Die Verordnung über Verfahrenskoordination und Umweltverträglichkeitsprüfung vom 28. September 1993 (VVK, BGS 711.15) sieht als Schiedsstelle für Koordinationsfragen eine Ämterkonferenz (Konferenz

⁵⁵ Z.B. Aargau, Appenzell A. Rh.: Baukoordinationsdienst, Luzern: Abteilung Bewilligungs- und Koordinationszentrale, Waadt: CAMAC.

⁵⁶ Cf. Punkt 4.3.3.2.

⁵⁷ Z. B. Nidwalden, Schwyz (Art. 39 VVzPBG): wöchentliche Koordinationssitzungen; Appenzell I. Rh.: Koordinationsverhandlungen.

⁵⁸ Graubünden: Art. 48 KRVO, Luzern: Art. 65 Abs. 3 PBV (SRL 736), Sankt Gallen: Art. 7 VKoG, Tessin: Art. 11 Lcoord.

⁵⁹ Für eine ausführliche Darstellung des Koordinationsmodells des Kantons Solothurn siehe LACK (1998: 407 ff.).

der Ämter aus den Bereichen Bau, Umwelt und Wirtschaft, KABUW) vor, welche weitreichende Kompetenzen besitzt. So kann sie über das Leitverfahren entscheiden (Art. 5 Abs. 2 VVK), sie entscheidet in welchen Fällen eine Projektleitung eingesetzt wird (Art. 6 VVK) und bereinigt gegebenenfalls Fristverletzungen und Differenzen (Art. 13 VVK).

Alle anderen Kantone scheinen kein gesetzliches Bereinigungsverfahren zu kennen. Je nach Bedarf haben aber gewisse Kantone mehr oder weniger formelle interne Verfahren entwickelt, die dasselbe Ziel verfolgen. So besteht im Kanton Aargau die interne Regelung, dass bei misslungener Bereinigung, die Abteilung für Bewilligungen (AfB) des Departements Bau, Verkehr und Umwelt entscheidet. Die „unterlegene“ Dienststelle besitzt aber ein „Vetorecht“, das vom betroffenen Abteilungsleiter ausgeübt wird. Die Abteilungsleiter führen in diesem Fall eine zweite Bereinigungsrunde durch. Es scheint nicht geregelt zu sein, wer im Fall einer fortwährenden Differenz endgültig entscheidet.

Die Vorteile einer klaren Bereinigungsregelung ist offensichtlich die Rechtssicherheit und Transparenz des Entscheidungsverfahrens. Vom theoretischen Standpunkt aus kann keine Koordinationsregelung umfassend sein, ohne dass der Streitfall und dessen Schlichtung klar geregelt sind. Die einzige denkbare Kritik ist eine mögliche Demotivierung von regelmässig unterliegenden Ämtern. So wurde in einem Kanton die Entscheidkompetenz der BaB-Behörde von gewissen Ämtern als fehlenden Respekt ihnen gegenüber interpretiert. Damit kann die Koordinationsbehörde in ein ähnliches Dilemma geraten wie die Konzentrationsbehörde. Dieser Nachteil scheint aber gegenüber dem Effizienzgewinn im Fall einer nicht gütlich beilegbaren Differenz kaum ins Gewicht zu fallen.

5.3 In den Kantonen beobachtete Störfälle

Damit kein Kanton für die beobachteten und kommunizierten Störfällen öffentlich an den Pranger gestellt wird, werden weder die Kantone noch die betroffenen Ämter im Folgenden beim Namen genannt werden. Die benutzten Bezeichnungen sind folglich stellvertretend für die tatsächlichen Namen und eventuelle Übereinstimmungen sind zufällig.

Anhand eines Fragebogens (cf. Anhang) wurden sämtliche kantonalen BaB-Behörden danach befragt, welche Aspekte nach ihren Erfahrung Differenzen zwischen den Stellungnahmen der kantonalen Ämter bedingen. Es wurden dabei fünf mögliche Aspekte vorgegeben und dazu noch die Möglichkeit gegeben, weitere Gründe anzugeben:

1. unklare Verfahren oder Kompetenzverteilung
2. widersprüchliche bzw. schwer vereinbare (formelle oder materielle) Rechtsgrundlagen
3. von Amt zu Amt unterschiedliche Interpretation der gleichen Rechtsgrundlagen (Gesetze, Rechtsprechung, Doktrin)
4. anders liegende politische oder fachliche Interessen von Direktionen / Departementen oder Ämter / Dienststellen
5. andere Gründe.

Die Beschreibung der möglichen Störfälle der Koordination wäre nicht komplett, wenn die möglichen externen Faktoren nicht berücksichtigt werden würden. Da diese jedoch definitionsgemäss ausserhalb der horizontalen Koordination kantonaler Ämter liegen, muss diese Diskussion auf eine nachfolgende Studie verschoben werden.

Die Umfrage hat folgende Resultate ergeben:

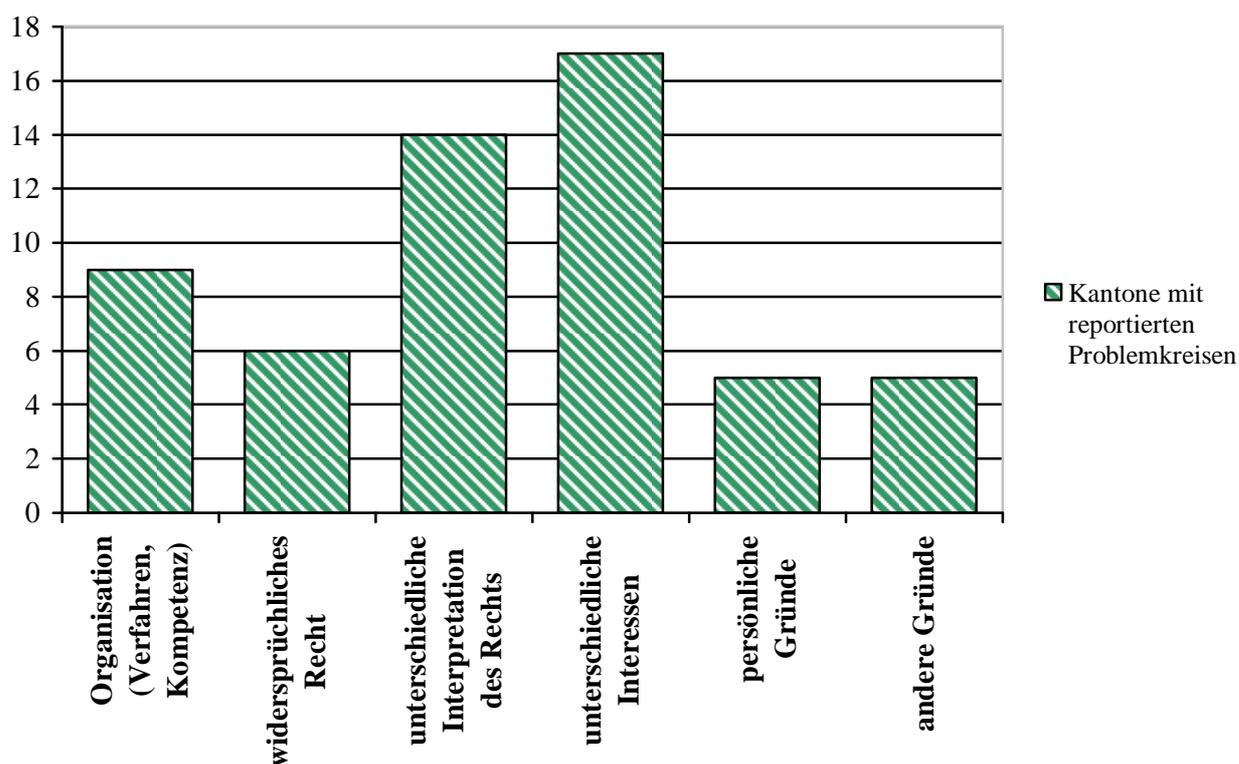


Abbildung 2: Gründe für Differenzen zwischen kantonalen Ämter

Am häufigsten (in 17 von 25 Kantonen) wurden die unterschiedlichen Interessen zwischen den Behörden genannt. Damit verbunden sind wohl auch die unterschiedlichen Interpretationen der gleichen Rechtsgrundlagen (11 der Kantone die als einen Grund die unterschiedlichen Interessen angegeben haben, nennen auch die unterschiedlichen Interpretationen als Grund für Differenzen). Die Grundhaltung einer Behörde scheint so einen grossen Einfluss darauf zu haben, wie die gesetzlichen Grundlagen verstanden werden. Dabei können diese entweder allzu selektiv herangezogen werden oder aber unbestimmte Begriffe in einem unterschiedlichen Kontext anders interpretiert.

Diese beiden Differenzgründe sind wohl kaum aus der Welt zu schaffen und dies wäre wohl zum grossen Teil auch nicht wünschenswert. Die koordinierten Ämter sollen ja ihre unterschiedlichen Blickpunkte in das Verfahren einbringen können. Diese Differenzen werden erst dann wirklich problematisch, wenn die Ämter der Versuchung unterliegen, die Rechtsgrundlagen absichtlich zu biegen und tendenziös zu interpretieren, um das Verfahrensergebnis in ihrem Sinn zu beeinflussen (cf. Punkte 5.3.2 und 5.3.3). Um dieser

Versuchung entgegenzuwirken, muss auf die Rechtsetzung geachtet werden: je eindeutiger und klarer die Gesetzesformulierung ist, desto weniger Interpretationsschwierigkeiten sollten die Texte bieten und umso weniger können sie je nach Interessenlage gebogen werden. Auf der anderen Seite können allzu detaillierte Regelungen nicht mehr den Einzelfällen gerecht werden, da dann der notwendige Spielraum fehlt. Diese Vor- und Nachteile müssen sorgfältig abgewogen werden.

Als nächste Gründe wurden unklare Verfahren oder Kompetenzordnungen genannt. Entweder halten sich gewisse Ämter nicht an die vorgegebenen Verfahrens- und Kompetenzordnungen oder aber diese Ordnungen weisen tatsächlich Defizite oder Mängel auf. Da im Bereich der Baubewilligungen sehr unterschiedliche Gesetzgebungen zur Anwendung kommen, kann es tatsächlich vorkommen, dass die Verfahrensregeln unklar oder gar widersprüchlich sind (cf. Punkt 5.3.1.). Werden solche Sachverhalte aufgedeckt, müssten eigentlich die zuständigen Departementsvorsteher die notwendigen Änderungen einleiten. Solche Verfahren können jedoch Jahre dauern und in der Zwischenzeit müssen die betroffenen Ämter mit der unbefriedigenden Situation umzugehen lernen.

In fünf Kantonen wurde angegeben, dass persönliche Gründe Differenzen zwischen Ämtern auslösen können. Dieser Punkt bestätigt, dass die Koordination nicht einfach nur verordnet werden kann, sondern dass sie auf einer Vertrauensbasis aufbauen muss und dass Aspekte der informellen Koordination auch bei hoch differenzierten und geregelten Verfahren ihre Bedeutung behalten (cf. Punkt 5.3.4). Unter den weiteren Gründen wurden insbesondere unklare, unpräzise und mangelhafte Stellungnahmen genannt. Ein weiterer Punkt sei eine mangelhafte Ausbildung gewisser Mitarbeiter oder fehlende Kenntnisse der verwandten Gesetzgebungen.

Weiter wurde in der Umfrage auch ermittelt, mit welchen kantonalen Ämtern und in welchen Streitpunkten die BaB-Behörde die häufigsten und schwerwiegendsten Differenzen haben (Abbildung 3). Dazu konnten die wichtigsten Streitpunkte aufgezählt werden.

Die Umfrage ergab, dass das Landwirtschaftsamt mit Abstand jene Behörde ist, welchen die häufigsten Differenzen mit der BaB-Behörde hat (in fast der Hälfte aller Kantone). Die häufigsten Streitpunkte zwischen diesen beiden Behörden sind aus Sicht der BaB-Behörde im Allgemeinen unkritische Stellungnahmen seitens des Landwirtschaftsamts zugunsten der Gesuchstellenden, und im Besonderen betreffend (nach Häufigkeit in den Kantonen):

- der langfristigen Überlebenschancen des landwirtschaftlichen Betriebs nach Art. 34 Abs. 4 lit. c RPV (3 Mal genannt);
- der Notwendigkeit von landwirtschaftlichem Wohnraum nach Art. 34 Abs. 3 RPV (3 Mal genannt);
- der Notwendigkeit von landwirtschaftlichem Lagerraum nach Art. 34 Abs. 1 RPV (3 Mal genannt);
- der Erfüllung der Bedingungen für nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe nach Art. 24b RPG (2 Mal genannt);

- der Erfüllung der Bedingungen für eine innere Aufstockung nach Art. 36 f. RPV (2 Mal genannt);
- der landwirtschaftlichen Notwendigkeit für Terrainaufschüttungen nach Art. 34 Abs. 1 RPV (2 Mal genannt);
- der Erfüllung der Bedingungen für Pferdehaltung nach Art. 24b RPG, Art. 34 Abs. 1 RPV (2 Mal genannt) und
- der architektonischen Gestaltung der Projekte (insbesondere Materialien und Farben) nach Art. 1, 3 RPG (1 Mal genannt).

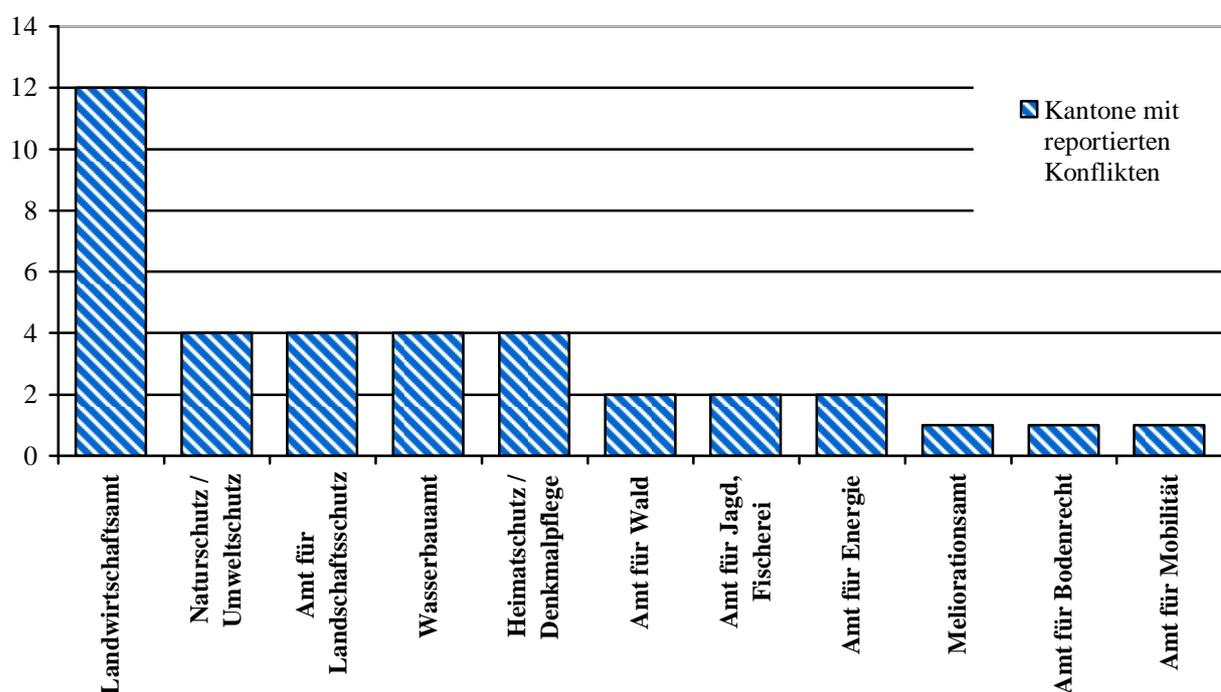


Abbildung 3: Ämter mit den häufigsten Differenzen zur BaB-Behörde

Überdies wurde in einem Kanton gerügt, dass das Landwirtschaftsamt in gewissen Fällen inkonsistente Stellungnahmen zu einem gleichen Vorhaben abgebe, um dieses „durchzubringen“ (Fall einer Erlaubnis einer Abparzellierung mit darauffolgender Anerkennung als landwirtschaftliches Gewerbe nach Art. 7 BBGB).

Bei den anderen Ämter handelt es sich um vereinzelte Problemkreise wie das Nichteinhalten der Koordinationspflicht, Kompetenzstreitigkeiten sowie Interessenkonflikte zwischen zwei oder mehreren Ämter. Kein aussagekräftiges Muster kann hier ausgemacht werden, aber einzelne Themen werden im Folgenden diskutiert werden (Punkte 5.3.1 bis 5.3.4).

5.3.1 Organisatorische Faktoren

5.3.1.1 unklare Verfahrensordnung

Unter Punkt 5.1.2.2. ist bereits die Problematik unklarer Verfahrensordnung im Fall des Kantons Waadt relativ ausführlich dargestellt worden. Insbesondere die Verfahren nach Wasserbaugesetze sind hier nicht mit dem Verfahren nach Baugesetz abgestimmt. Bei einem solchen organisatorischen Missstand ist es kaum erstaunlich, dass das Koordinationsverfahren darunter leidet. Auch wenn deshalb den betroffenen Ämter kaum ein Vorwurf gemacht werden kann, dass überhaupt eine Unklarheit besteht, muss dennoch kritisiert werden, dass die Ämter und Departemente trotz des Aufdecken dieser Verfahrenswidersprüche bislang nicht in der Lage waren, sich vorzunehmen, die Gesetze zu harmonisieren und entsprechende Vorlagen in die Legislative einzubringen. Da unter Umständen mit einer Harmonisierung der Verfahren ein Amt einen Machtverlust hinnehmen müsste, kann ein Widerstand gegen jegliche Gesetzesänderung erklärt werden.

Auch andere Kantone haben vergleichbare Problematiken gemeldet. Überall wo sich die Verfahren nach Zonen unterscheiden, besteht diese Gefahr: wenn verschiedene Ämter Leit- und Entscheidbehörde sind, je nach dem, ob sich das Vorhaben in der Landwirtschaftszone oder im Wald befindet, so kann ein Projekt, das beide Zonen betrifft (z. B. Kletteranlagen in Bäumen) nicht eindeutig dem einen oder anderen Verfahren zugeordnet werden. In vielen solchen Fällen kann nur ein Nutzungsplanverfahren (oder ein ihnen gleichgestelltes Verfahren) wirklich Klarheit schaffen, wenn man nicht die Gesetze anpassen will oder kann. Oft wird jedoch argumentiert, ein Nutzungsplanverfahren sei unverhältnismässig oder dauere zu lange.

5.3.1.2 unklare Kompetenzordnung

Streitigkeiten über Kompetenzen gehen oft mit einer unklaren Verfahrensordnung einher. Wenn ein Wasserbauamt die Entscheidungskompetenz der BaB-Behörde in formellen und materiellen Fragen bezüglich Bauten und Anlagen im Bereich der öffentlichen Gewässer und deren Ufer bestreitet, so ist dies ein Ausdruck der Differenzen, die in den unterschiedlich gewachsenen (und nicht angepassten) Verfahrensregeln der entsprechenden Gesetzgebungen wurzeln.

Oft sind diese Ämter direkt an den Bauvorhaben interessiert oder denken, sie seien die Einzigen, die die Vorhaben richtig beurteilen können. Diese Haltung der *chasse gardée* ist so in gewissen Verwaltungsbereichen häufiger als in anderen. Verschiedene Kantone melden dieses Problem insbesondere mit dem Amt für Wald und dem Wasserbauamt. Beide Themen sind historisch von Baubewilligungen in Bauzonen getrennt behandelt worden und in vereinzelt Kantonen ist die BaB-Behörde noch immer nicht (voll) in diese Verfahren integriert.

Folgende konkrete Beispiele von Störfällen in diesem Themenbereich sind von BaB-Behörden verschiedener Kantone gemeldet worden:

- Baubewilligungen für Wege, Forsthäuschen und für eine Zahnradbahn im Wald durch das Amt für Wald ohne Einbezug der BaB-Behörde;
- Baubewilligung eines Weges in der Landwirtschaftszone in der Nähe des Waldes durch das Amt für Wald ohne Einbezug der BaB-Behörde;
- Baubewilligung für Bootsstege und -rampen durch das Wasserbauamt ohne Einbezug der BaB-Behörde.

Vom rechtlichen Standpunkt sind diese Bewilligungen nichtig, da die Bewilligungen nach Art. 25 Abs. 2 RPG fehlen. In der Realität werden aber solche Bewilligungen selten beanstandet und die BaB-Behörde erhält von ihnen unter Umständen erst nach Jahren Kenntnis, so dass sich dann knifflige Rechtsfragen stellen (Vertrauensprinzip, guter Glauben vs. Wiederherstellung des rechtlichen Zustandes), die oft bis vor Bundesgericht umstritten sind. Unter Umständen können solche Störfälle grosse Schäden bei den Gesuchsstellenden verursachen und die Glaubwürdigkeit der Behörden stark beeinträchtigen.

Häufiger als Uneinigkeiten über oder das Missachten von Kompetenzordnungen zwischen kantonalen Ämtern ist eine unklare Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Das Verhältnis zwischen Behörden von verschiedenen Staatsebenen liegt aber ausserhalb des Rahmens dieser Arbeit, so dass hier nicht weiter auf diese Problematik eingegangen werden kann. Sie sollte jedoch in einer fortführenden Studie behandelt werden, da sie ein potenziell wichtiger Grund für Störfälle der öffentlichen Verwaltung ist.

5.3.1.3 ungenügende Ressourcenallokation

Insgesamt fünf Kantone haben gemeldet, dass sie an den Ressourcen mangeln, die nötig wären, um der Koordinationsaufgabe von Art. 25a RPG gerecht zu werden. Da jede gründliche und wirksame Koordination gewisse Transaktionskosten mit sich bringt, ist eine genügende Ressourcenallokation von grundlegender Bedeutung. Falls die BaB-Behörde aus Arbeitsüberlastung bereits die laufenden Aufgaben kaum erfüllen kann (insbesondere die Kontrolle der Zonenkonformität der Baugesuche ausserhalb der Bauzonen), so werden zusätzliche Aufgaben wie die Kontrolle des Einhaltens der Auflagen und Bedingungen von erteilten Bewilligungen, die Wiederherstellungsverfahren und die Koordinationsarbeiten entweder vernachlässigt oder allzu oberflächlich wahrgenommen.

Eine ungenügende Ressourcenallokation kann so zu einer Rechtsungleichheit führen, indem entweder gewisse Verfahren verzögert werden oder aber redliche Gesuchsstellende gegenüber Bauherrschaften von widerrechtlichen Bauten schlechter gestellt werden. Damit ist der Rechtsstaat gefährdet, da sich diese Situation zu einer Teufelsspirale entwickeln kann: je weniger die Behörden widerrechtliche Bauten verfolgen, desto mehr werden solche erstellt werden. Dies hat aber zur Folge, dass die Behörden noch mehr überlastet werden, da Wiederherstellungserfahren erfahrungsgemäss viel länger dauern und meist erst vor Gericht entschieden werden. Die Koordination ist oft eines der ersten Opfer von allzu knappen Ressourcen, da die notwendigen informellen Kontakte und Transaktionskosten keine

nachweisbaren Spuren hinterlassen, welche für die Verteidigung der Ressourcen bei Sparaktionen und -massnahmen nötig wären.

5.3.2 Rechtliche Faktoren

5.3.2.1 widersprüchliche Rechtsgrundlagen, bzw. schwer vereinbare Rechtsgrundlagen

Materielle Widersprüche in den Gesetzgebungen sollte es eigentlich keine geben, allenfalls könnte man von schwer vereinbarenden Rechtsgrundlagen sprechen.

Im vorliegenden Themenbereich der Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen ist wohl nicht zu Unrecht von verschiedener Seite eine übermässige Regeldichte und Komplexität der Vorschriften kritisiert worden. Die hier realisierte Umfrage hat ebenfalls ergeben, dass verschiedene BaB-Behörden diesen Umstand rügen und die Empfehlung abgegeben haben, die materiellen Vorschriften zum Bauen ausserhalb der Bauzonen zu vereinfachen. Dies würde sich positiv auf die Koordinationsarbeit auswirken, so ihre Meinung. Eine ausführliche Diskussion dieser Problematik würde aber den Rahmen dieser Studie sprengen.

5.3.2.2 verschiedene Interpretationen von Rechtsgrundlagen (Rechtsprechung, Doktrin, etc.)

Jeder Rechtssatz bietet eine gewisse Interpretationsspanne, welche natürlich die verschiedenen Koordinationspartner für sich in Anspruch nehmen (aber eventuell den anderen Partner abzusprechen versuchen). Das Bundesgericht hat dazu den sogenannten „Methodenpluralismus“ entwickelt, welcher versucht, die vier Hauptinterpretationsmethoden⁶⁰ der Rechtslehre pragmatisch der jeweiligen Situation anzupassen. Eine Diskussion um die „richtige“ Interpretation zwischen den das Recht anwendenden Ämtern ist durchaus nützlich und kann nicht als ineffizient bezeichnet werden, solange sie mit objektiven Argumenten geführt wird. In diesem Fall können solche Diskussionen als Teil der informellen Koordination betrachtet werden.

Problematisch können verschiedene Interpretationen von Gesetzestexten aber dann werden, wenn nicht mehr objektiv nach der besten Interpretation gesucht wird, sondern sie nur noch als Bestätigung für die bereits vorgängig festgelegte Stellungnahme dienen. Diese können entweder aufgrund von politischen oder persönlichen Überzeugungen entstanden sein (cf. Punkte 5.3.3 und 5.3.4). Falls solche Motive in die Diskussion hineinspielen, kann sich das Koordinationsklima schnell verschlechtern und die Transaktionskosten (sprich: Zeitverlust) können stark ansteigen.

In der Umfrage der BaB-Behörden wurde verschiedentlich auf solche Situationen mit dem Amt für Landwirtschaft hingewiesen. Dabei wurden insbesondere Interpretationsdifferenzen bezüglich der Zonenkonformität in der Landwirtschaftszone erwähnt, wobei den

⁶⁰ Es sind dies die grammatikalische, die systematische, die historische und die teleologische Interpretation (cf. KIENER et al. 2005: S. 119 – 123).

Landwirtschaftsämtern vorgeworfen wird, die gesetzlichen Grundlagen zu tendenziös oder gar komplett falsch auszulegen (cf. Punkt 5.3.).

Aber auch mit anderen Ämtern können Interpretationsschwierigkeiten entstehen. Die Formulierung des Art. 24 RPG (insbesondere der Begriff der „Standortgebundenheit“) kann zum Beispiel für nicht in der Jurisprudenz bewanderte Beamte zu merkwürdigen bis eigenwilligen Definitionen Anlass geben. Zum Teil werden solche Interpretationen mit einem Kompetenzanspruch gekoppelt, im Sinn von: „Eigentlich sollte das Amt für Wasserbau für die Bewilligung nach Art. 24 RPG auf öffentlichen Gewässer zuständig sein, da wir besser als das Raumplanungsamt wissen, was dort standortgebunden ist“.

Falls schwerwiegende Interpretationsdifferenzen über längere Zeit bestehen bleiben und sie nicht von einer übergeordneten Instanz entschieden werden, kann dies verheerende Auswirkungen auf das gegenseitige Vertrauen der betroffenen Ämter haben (cf. Punkt 5.3.4.2). Dies wiederum kann sich auf das Koordinationsverfahren dahin auswirken, dass die Bearbeitungsdauer allgemein ansteigt und das Verfahrensergebnis unter Umständen materiell falsch ausfällt.

5.3.3 Politische Faktoren

Da in der Raumplanung viele zum Teil kontradiktorische Interessen aufeinanderprallen, ist es nicht erstaunlich, dass politische Faktoren auch in den Bereich der Bewilligungen von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen hineinspielen. Solange sie dazu dienen, die legitime Interpretationsspanne der Gesetze in eine gewisse Weise zu steuern, ist dem nicht zu widersprechen. Es ist ja gerade die Kernaufgabe der Regierung, für ein politisches Programm einzustehen.

Wie schon bei den missbräuchlichen Interpretationen von Rechtsätzen, können aber auch politische Motive für Störfälle im Baubewilligungsverfahren verantwortlich sein. Hier wird der Bogen der möglichen Gesetzesinterpretationen überspannt und das Koordinationsverfahren und/oder das Koordinationsresultat werden gefährdet. Dabei kann zwischen anders liegende politischen Interessen zwischen den Koordinationspartnern oder innerhalb eines Amtes / eines Departements und dem politischen Kalkül unterschieden werden.

5.3.3.1 Grundsätzlich anders liegende Interessen in einem Politikbereich von Departementen / Direktionen, Ämter / Dienststellen

Im Rahmen dieser Arbeit würde es zu weit führen, sämtliche möglichen politischen Störfallszenarien aufzuzeigen. Als erstes müssen hier alle hierarchisch durchgesetzten Weisungen und Befehle ausgeklammert werden, die aber das Objekt einer weiteren Studie bilden sollten. Es werden also nur jene politischen Interessen erwähnt, welche auf der horizontalen Koordinationsebene anzutreffen sind.

Im Bereich der Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen sind insbesondere folgende politische Themenkreise umstritten:

- Privatrecht vs. öffentliches Recht
- Anlagen für erneuerbare Energiegewinnung
- Wirtschaftsförderung und Steuerpolitik

Die öffentlich-rechtlichen Vorschriften zu den Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen greifen zum Teil sehr tief in die privaten Rechte der Grundeigentümer ein. Daraus ist in gewissen Fällen eine Spannung zwischen kantonalen Koordinationspartnern entstanden: das Raumplanungsamt versucht die Raumplanungsgesetzgebung durchzusetzen, während das Amt für Bodenrecht darauf beharrt, dass die Gesuchsstellenden frei über ihr Eigentum entscheiden können sollen. Diese Problematik kommt vor allem beim Verkauf und bei der Abparzellierung von Grundstücken in der Landwirtschaftszone zum Vorschein. Sie kristallisiert sich dann in der Frage, wie weit die Koordinationspflicht nach Art 4a BBV und 49 RPV geht⁶¹.

Die Förderung von erneuerbaren Energien gehört heutzutage zur politischen Korrektheit. Diese Haltung kann soweit gehen, dass andere Interessen und Gesetzesvorschriften übergangen werden. So kann ein sehr grosser Druck auf die BaB-Behörde ausgeübt werden, wenn diese auf Verfahrensprinzipien oder auf die korrekte Anwendung der BaB-Vorschriften beharrt. Falls die BaB-Behörde diesem Druck nachgibt, besteht das Risiko, dass das Koordinationsresultat in formaler oder materieller Sicht mangelhaft wird.

Die Wirtschaftsförderung und die Steuerpolitik scheinen in gewissen Fällen ebenfalls einen Einfluss auf die Baubewilligungsverfahren für Bauten und Anlagen zu haben, auch wenn die Fälle eines Eingreifens der Hierarchie ausser Acht gelassen werden⁶². Gewisse Ämter haben von ihrer Aufgabe her einen engen Bezug zur Wirtschaft. Dies kann für das Amt für Landwirtschaft⁶³, das Wirtschaftsamt, das Wasserbauamt⁶⁴, das Amt für Mobilität oder das Amt für Energie⁶⁵ der Fall sein. Falls wichtige wirtschaftliche Interessen auf dem Spiel stehen, können diese Ämter versucht sein, die verfahrensmässige Koordination zu umgehen und direkten Druck auf die Baubewilligungsbehörde auszuüben, was sich entsprechend auf das Koordinationsverfahren und dessen Resultat auswirken kann.

⁶¹ Das Bundesamt für Justiz (BJ) plädiert für eine Zurückhaltung, während das ARE für eine umfassende Koordination einsteht. Es ist dabei offensichtlich, dass das BJ für eine Begrenzung eintritt, weil damit die Grundeigentümer weniger von der Raumplanungsbehörde überprüft werden und damit über eine grössere Freiheit verfügen. Der gleiche Streit findet auch auf kantonaler Ebene statt und noch ist kein Konsens gefunden worden. In der Zwischenzeit „wurstelt“ sich das Koordinationsverfahren so gut durch wie nur möglich, da es auf den Goodwill der betroffenen Ämter angewiesen ist.

⁶² In der Tat sind ein relativ grosser Anteil der Gesuche, bei denen die oberste Verwaltungsspitze oder die Regierung direkten Einfluss ins Verfahrensergebnis nehmen, solche von wichtigen Wirtschaftsvertreter oder von besonders guten Steuerzahler. Auch dieses Thema, das auch das Problem gewisser „Privilegien“ für einzelne Gesuchsstellende betrifft, wäre es wert, vertieft zu analysieren.

⁶³ Z. B. bei der Schaffung von Gemeinschaftsanlagen oder Käsereien.

⁶⁴ Z. B. bei grossen hydraulischen Kraftwerken.

⁶⁵ Z. B. bei grossen Biogas-Anlagen, Windrädern, Gasleitungen, etc.

5.3.4 Persönliche Faktoren

Obschon die persönlichen Faktoren für die Koordinationsverfahren und deren Resultate eine sehr grosse Bedeutung haben, ist diesem Forschungsfeld in der Fachliteratur des öffentlichen Verwaltungsmanagement noch ungenügende Aufmerksamkeit geschenkt worden. Dies hängt sicher auch damit zusammen, dass die relevanten Daten und Fakten darüber besonders schwer zu beschaffen und zu überprüfen sind. Dies gilt auch für diese beschränkte Studie, so dass ich mich mit einigen Hinweisen begnügen muss.

5.3.4.1 Affinität vs. Aversion

Wo Menschen zusammenarbeiten, spielen Affinitäten und Aversionen immer eine gewisse Rolle. Solange die Kompetenzen relativ eindeutig getrennt sind und eine Dienststelle nicht von der Arbeit einer anderen abhängt, kann man davon ausgehen, dass auch eine starke Aversion zwischen den Mitarbeitern kaum merkbare Auswirkungen auf die Verfahrensdauer und das Verfahrensergebnis haben sollte.

Bei einer materiellen Koordination ist dies nicht der Fall. Die Koordinationsbehörde ist trotz den etablierten formellen Verfahrens- und Koordinationsregeln auf den Goodwill der Koordinationspartner angewiesen. Kommt einmal oder verschiedentlich Zweifel daran auf, so wird das gegenseitige Vertrauen schnell leiden (cf. Punkt 5.3.4.2).

Neben den bereits diskutierten widersprüchlichen Fachinteressen und politischen Faktoren, ist dieser Goodwill auch von der persönlichen Beziehung zwischen den Koordinationspartner abhängig. Dieser kann auf eine Person oder auf dessen Funktion bezogen sein.

Als Beispiel für diese zweite Art kann der folgende berichtete Vorfall dienen: der Vorsteher des Landwirtschaftsamts trifft zum ersten Mal auf den neuen Vorsteher der BaB-Behörde und begrüsst ihn mit den Worten: „Wissen Sie, Sie verdienen Ihren Arbeitslohn nicht! Leute wie Sie beerdigen die Landwirtschaft. Ihre Stelle sollte aufgehoben werden.“ Man kann sich bildhaft vorstellen, dass die persönliche Beziehung zwischen den beiden Ämtern, welche trotz allem zusammenarbeiten müssen, solange belastet sein wird, als die beiden Personen im Amt bleiben. Direkte Kontakte werden damit fast ausgeschlossen sein und die den beiden Dienststellen vorgesetzten Instanzen (z. B. die zuständigen Departementsvorsteher) werden regelmässig Differenzen schlichten müssen. Damit wird die Effizienz der Koordination natürlich stark beeinträchtigt und die Gesuchstellenden werden die Konsequenzen (vor allem Verzögerungen) zu tragen haben. Ähnliche personelle Attacken sind zwischen Mitarbeiter der BaB-Behörde und dem Wasseramt oder der Meliorationsbehörde berichtet worden.

Manchmal lösen eigentlich legitime Meinungsverschiedenheiten zwischen Ämtern (z. B. wegen unklaren Kompetenz- oder Verfahrensregelungen) unverhältnismässige Reaktionen aus, welche ins Persönliche gleiten können. Falls die betroffenen Mitarbeiter sich nicht beherrschen können, besteht die Gefahr, dass das Berufsverhältnis auf lange Dauer gestört bleibt und die Koordinationsverfahren darunter leiden.

Im Gegensatz dazu kann eine Affinität zwischen Koordinationspartner die Verfahren um vieles effizienter werden lassen. In vielen Fällen ist die informelle Koordination schon abgeschlossen, bevor die formelle Koordination durchgeführt wird, welche damit nur noch quasi eine Formalität ist. Dabei gewinnen alle Beteiligten an Zeit und Energie und das Resultat ist meist tadellos.

Damit sollte es ein Ziel des Managements sein, solche Affinitäten zwischen Koordinationspartner entwickeln zu lassen, sie wo immer möglich zu unterstützen und bestehende Affinitäten zu pflegen. Leider ist dies viel leichter gesagt als getan, aber allein das Bewusstsein für deren Bedeutung zu wecken, kann jedoch bereits ein Anfang sein.

5.3.4.2 Vertrauen vs. Misstrauen

Das Korrelat zur Aversion und Affinität sind Vertrauen und Misstrauen. Ist die persönliche Beziehung zwischen auch nur einzelnen Mitarbeiter zweier Dienststellen getrübt, kann dies Auswirkungen auf die gesamte Beziehung zwischen den beiden Behörden haben. Persönliche Beziehungsschwierigkeiten werden nämlich schnell auf die anderen Mitarbeitern übertragen und es entsteht relativ rasch ein allgemeines Misstrauen zwischen den beiden Koordinationspartnern. Ein solches verallgemeinertes Misstrauen bewirkt unter Umständen folgende Reaktionen:

- Ungeduld: rasche Mahnungen, eventuell werden die Stellungnahmen gar nicht mehr abgewartet („man weis ja, was „die“ antworten werden“);
- Verzögerung der Stellungnahmen;
- verschlechterte Qualität der Stellungnahmen;
- Ausweichen, Umgehen der Verfahren und der Verantwortlichkeiten;
- „Sabotage“: die Stellungnahmen werden (bewusst) unverständlich verfasst oder sind unvollständig, im Extremfall werden sachlich falsche Stellungnahmen abgegeben;
- „Verleumdung“ der Koordinationspartner gegen Aussen, ein schlechtes Image der Verwaltung wird kommuniziert;
- weiterer Vertrauensverlust (Teufelsspirale).

Nur schon diese nicht abschliessende Aufzählung⁶⁶ zeigt, wie grundsätzlich ein gegenseitiges Vertrauen der Koordinationspartner ist und wie schnell es verloren gehen kann. Wie auch bei andern Aspekten der wirkungsorientierten Verwaltung und der Governance, muss im Bereich der Koordination dem Vertrauensaufbau und der Vertrauenspflege eine grosse Bedeutung beigemessen werden. Es sind hier besonders die sozialen Kompetenzen der Führungskräfte gefordert, welche auch bei der Personalpolitik (Mitarbeiterwahl und Begleitung) ausschlaggebend sind.

⁶⁶ Diese Aufzählung ist nicht theoretisch, dem Autor sind Beispiele für sämtliche Punkte bekannt, sei es durch eigene Erfahrung oder durch Gespräche mit Kollegen anderer Kantone. Es ist auch Tatsache, dass es Jahre dauern kann, bis ein gebrochenes Vertrauen zwischen zwei Ämtern sich wieder aufbauen lässt, wenn dies überhaupt möglich ist.

6 Schlussfolgerungen, Empfehlungen und Ausblick

6.1 Kurzzusammenfassung

Die Koordination kann als ein Organisationsprinzip und als einen Prozess beschrieben werden. Dabei kann man verschiedene Stufen und Typen unterscheiden. Die höheren Stufen der Koordination sind nach einem auf dieser Annahme aufgebauten Stufen-Typen-Modell auch auf die unteren Koordinationsstufen angewiesen, so dass diese als sehr komplexe Systeme zu verstehen sind. Die vorliegende Arbeit hat sich auf einen entscheidenden Aspekt der Koordination konzentriert, welcher in der Forschung noch nicht genügend behandelt worden ist: Jede Koordination ist durch sogenannte Störfälle gefährdet, welche es möglichst zu verhindern gilt. Dazu ist eine vertiefte Kenntnis der möglichen Störfälle und deren Ursachen notwendig.

Die Raumplanung ist eine typische Koordinationsaufgabe. Innerhalb diesem Feld benötigen die Bewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen insbesondere eine Koordination der Stellungnahmen der betroffenen kantonalen Ämter und die BaB-Behörde muss eine umfassende Interessenabwägung vornehmen. Diese Koordination kann allenfalls durch Störfälle erschwert, verhindert oder verfälscht werden.

In der vorliegenden Studie wurden die Organisationsformen der Koordinationsverfahren der verschiedenen kantonalen BaB-Behörden analysiert, die beobachteten Störfälle beschrieben und differenziert. Dabei konnten konkrete (aber anonymisierte) Beispiele für die verschiedenen theoretischen Faktoren von Störfällen aufgeführt werden. Diese können in die Kategorien Organisation, Recht, Politik, Personen und Externalitäten eingeteilt werden.

6.2 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Da sich die vorliegende Studie auf die horizontale Koordination der kantonalen Ämter beschränkt, müssen einige Bedingungen vorausgesetzt werden, damit Empfehlungen als neuen Hypothesen für eine effiziente und effektive Koordination abgegeben werden können. Als erstes blende ich die vielfältigen externen Einflüsse aus. Diese würden von unkooperativen Gesuchstellenden zur politischen Intervention im kantonalen Parlament reichen. Dazu gehe ich auch von idealen horizontalen und diagonalen Beziehungen inner- und ausserhalb der kantonalen Staatsebene aus. Dies bedeutet unter anderem, dass ich davon ausgehe, dass die BaB-Behörde Mitarbeiter mit der richtigen Ausbildung und genügend Ressourcen (Zeit, Finanzen, Hilfsmittel) zur Verfügung hat.

- A. Unter diesen Vorbehalten hat die vorliegende Studie gezeigt, dass in Bezug auf die **formellen und organisatorischen Aspekte** eine klare, eindeutige Organisations- und Kompetenzregelung mit einen definierten Bereinigungsverfahren und festgelegten Fristen für eine effiziente Koordination notwendig sind. Diesem Ziel scheint insbesondere das sogenannte sukzessive Koordinationsmodell nahe zu kommen. Der Einwand einer

Überreglementierung für die Fälle von konfliktlosen Gesuchen scheint unbedeutend zu sein gegenüber den Vorteilen einer solchen klaren Regelung bei umstrittenen Gesuchen.

- B. Im Bereich der **materiellen Vorschriften** zu den Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen und der Vorschriften verwandter Rechtgebiete besteht in verschiedenen Kantonen ein akuter Reformbedarf. Die bestehenden Regeln sind oft zu kompliziert und zum Teil schwer miteinander vereinbar oder sogar widersprüchlich, was sich auf die Koordination erwartungsgemäss negativ auswirkt. Zudem sinkt dabei deren Akzeptanz durch die Gesuchstellenden und gewisse kantonalen Partnerbehörden. Die betroffenen Gesetzgebungen müssen auf Bundes- und Kantonsebene der neuen Situation angepasst werden und die beobachteten Schwachpunkte müssen ausgemerzt werden. Die Raumplanungsgesetzgebung und die verwandten Rechtsgebiete müssen so vereinfacht und harmonisiert werden. Insbesondere schlage ich vor, dass die BaB-Behörde als die Koordinationsbehörde für sämtliche Bau- und Umnutzungsvorhaben ausserhalb der Bauzonen bestimmt wird, ob diese nun in der Landwirtschaftszone, im Wald, auf öffentlichen Gewässern oder öffentlichen Strassen liegen. Auch sollte keine verschiedene kantonale BaB-Behörden nach Nutzungsart (z. B. Landwirtschaft, Meliorationen, Abarzellierungen, Leitungen oder Nichtlandwirtschaft) vorgesehen werden.
- C. Für eine effiziente und effektive horizontaler Koordination scheinen jedoch **informelle Aspekte** von ausschlaggebender Bedeutung zu sein. Dabei ist ein lösungsorientiertes Arbeitsklima, welches Motivation der Mitarbeiter und Koordinationspartner mit gegenseitigem Vertrauen verbindet, eine notwendige (aber nicht genügende) Voraussetzung. Ohne das Vertrauen auf die Wahrhaftigkeit aller Beteiligten, die nach bestem Wissen und Gewissen für die öffentliche Aufgabe eintreten und die Gesamtsicht nicht aus den Augen verlieren, kann rasch eine Störfallsituation eintreten, die nicht den Vorstellungen einer modernen wirkungsorientierten Verwaltung entspricht. Diese Erkenntnis unterstreicht die Bedeutung der informellen (freiwilligen) Koordination, welche auch bei hoch differenzierten und hoch kodierten Koordinationsverfahren nicht zu unterschätzen ist. In diesem Punkt kann (oder muss) eine verantwortungsbewusste Personalmanagementstrategie ansetzen.

Noch nicht eindeutig ausgemacht werden konnte, wie die Koordinationsbehörde garantieren kann, dass das zentrale Anliegen der demokratischen öffentlichen Verwaltung von rechtlich einwandfreien Entscheiden in allen Fällen erreicht werden kann. Die formelle Bestimmung einer Entscheidungsinstanz bei Streitfällen kann nicht allein sichern, dass diese auch juristisch richtig entscheidet. Auf der anderen Seite kann auch nicht blind davon ausgegangen werden, dass die so wichtige informelle Koordination immer zu rechtlich sauberen Resultaten führt. Offensichtlich sind dafür weitere Elemente und Faktoren notwendig, welche vermutlich in der vertikalen, hierarchischen Koordination und Kontrolle zu suchen sind. Hier jedoch lauern wieder potenzielle Störfaktoren, die es vorab zu analysieren gilt. Diese Diskussion sprengt jedoch den Rahmen dieser Arbeit.

6.3 Ausblick

Die vorliegende Studie kann die Störfallproblematik der Koordination von öffentlich-rechtlichen Verfahren nicht umfassend erfassen, beschreiben und analysieren. Eine Anzahl von Elementen, Phänomenen und Einflüssen mussten ausgeschlossen werden. So konzentrierte ich mich hier auf die horizontale Koordination von grundsätzlich gleichberechtigten Partnern, namentlich von kantonalen Behörden im Verfahren von Gesuchen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen. Die vertikalen Beziehungen zu vorgesetzten Instanzen und untergeordneten Stellen ebenso wie die „diagonalen“ Beziehungen zu Behörden anderer Staatsebenen (in diesem Zusammenhang der Bund und die Gemeinden) wurden ausser Acht gelassen. Externe Akteure wie politische Parteien, einzelne Politiker, Verbände, Medien und Privatpersonen konnten nicht einbezogen werden.

Die vertikalen Beziehungen (bzw. die vertikale Koordination) beinhalten insbesondere die Führungsaufgaben des Public Managements sowie der Einfluss von Policy und Politics auf den Koordinationsprozess und dessen Output. Die externen Faktoren beeinflussen die öffentlich-rechtlichen Verfahren durch die Instrumente des direkten oder indirekten Drucks, durch Lobbyarbeit oder Vergleichen zu anderen Kantonen. Alle diese Felder können gewisse Störfälle bedingen und/oder erklären und sind somit relevant für die Störfallanalyse.

Diese Einschränkungen bewirken, dass die hier formulierten Empfehlungen unter Vorbehalt der Ergebnisse einer weiter gefassten Studie verstanden werden müssen. Erst eine solche Folgestudie könnte die interessanten Issues der Führung und der Steuerung der Koordination angemessen behandeln, welche die effiziente, effektive und rechtlich einwandfreie Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zum Ziel haben und somit Störfälle möglichst vorbeugen können.

7 Quellenverzeichnis

Materialien

AC.2008.0262 (VD)

AC.2009.0143 (VD)

Bauverordnung (BauV, bGS 721.11, GR)

BGE 109 Ib 125 E. 2c S. 129

BGE 115 Ib 400 E. 4a und b S. 405

BGE 116 Ib 50 ff.

BGE 128 I 254 (1P.494/2001/mks.)

Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB, SR 211.412.11)

Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren vom 18 Juni 1999, AS 1999, Nr. 50, 21. Dezember 1999, S. 3071

Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG, SR 700)

Bundesgesetz über Rohrleitungsanlagen zur Bevöderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- und Treibstoffe (RLG, SR 746.1)

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101)

Gesetz über die Verfahrenskoordination in Bausachen (VKoG, sGS 731.2, SG)

Koordinationsgesetz (KoG, BSG 724.1, BE)

Legge sul coordinamento delle procedure (Lcoord, RL 7.1.2.3, TI)

Loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LVLDLFR, RSV 911.11, VD)

Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, (LATC, RSV 700.11, VD)

Loi sur la police des eaux dépendant du domaine public (LPDP, RSV 721.01, VD)

Loi sur l'énergie (LVLEne, RSV 730.01, VD)

Loi sur les améliorations foncières (LAF, RSV 913.11, VD)

Loi sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public (LLC, RSV 731.01, VD)

Ordonnance sur les constructions (OC, RS/VS 705.100, VS)

Planungs- und Bauverordnung (PBV, SRL 736, LU)

Règlement sur la procédure applicable aux conduites de gaz de 0 à 5 bar (RPCG, RSV 746.03.5, VD)

Raumplanungsgesetz (KRG, BR 801.100, GR)

Raumplanungsverordnung (KRVO, BR 801.110, GR)

- Règlement d'application de la loi sur les améliorations foncières (RLAF, RSV 913.11.1, VD)
- Règlement d'application de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (RLATC, RSV 700.11.1, VD)
- Règlement d'application de la loi sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public (RLLC, RSV 731.01.1, VD)
- Règlement d'application de la loi sur la police des eaux dépendant du domaine public (RLPDP, RSV 721.01.1, VD)
- Règlement d'application de la loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural (RLVLDFR, RSV 911.11.1, VD)
- Règlement sur la procédure applicable aux conduites de gaz de 0 à 5 bar (RPCG, RSV 746.03.5, VD)
- Rohrleitungsverordnung (RLV, SR 746.11)
- Verordnung über das bäuerliche Bodenrecht (VBB, SR 211.412.110)
- Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV, SR 814.011)
- Verordnung über die Verfahrenskoordination und Umweltverträglichkeitsprüfung (VVK, BGS 711.15, SO)
- Verordnung zum Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren vom 2. Februar 2000, AS 2000, Nr. 12, 28. März 2000, S. 703
- Verordnung zum Bundesgesetz über die Raumplanung (RPV, SR 700.1)

Literatur

- Alexander, Ernest R. (1995): How Organizations Act Together, Interorganizational Coordination in Theory and Practice, Gordon & Breach Publishers, Amsterdam, 1995
- Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren, Bundesblatt, BBl 1998: 2593
- Bouckaert, Geert / Peters, Guy / Verhoest, Koen (2010): The Coordination of Public Sector Organizations – Shifting Patterns of Public Management, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2010
- Brun, Mathias E. / Mastronardi, Philippe / Schedler, Kuno (2005): Hierarchie und Netzwerke, Haupt Verlag, Bern, 2005
- Bundesblatt BBl 146. Jahrgang, Band III, 1994, S. 1075 - 1095
- Haller, Walter / Karlen, Peter (1999): Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I: Grundlagen, Raumplanungsrecht, Baurecht, 3. Aufl., Schulthess, Zürich, 1999
- Hänni, Peter (2002): Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, Stämpfli Verlag AG, Bern, 2002
- Hubmann Trächsel, Michèle (1995): Die Koordination von Bewilligungsverfahren für Bauten und Anlagen im Kanton Zürich, Schulthess, Zürich, 1995

- Jarass, Hans Dieter (1984): Konkurrenz, Konzentration und Bindungswirkung von Genehmigungen. Probleme und Lösungen am Beispiel der baulichen Anlagen, Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 1984
- Kägi-Diener, Regula (1994): Entscheidungsfindung in komplexen Verwaltungsverhältnissen, Helbing & Lichtenhahn, Basel u. Frankfurt/Main, 1994
- Kiener, Regina / Tschentscher, Axel et. al. (2005): Öffentliches Recht I, Universität Bern, Studentische Buchgenossenschaft, Bern, 2005
- Lack, Alfons (1998): Die Koordination der Bewilligungsverfahren für Bauten und Anlagen nach solothurnischem Recht, SJZ 94, Nr. 19, 1998, S. 407 - 411
- Lendi, Martin / Elsasser, Hans (1991): Raumplanung in der Schweiz: eine Einführung, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung (ORL), Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, Verlag der Fachvereine, Zürich, 1991
- Marti, Arnold (1989): Die Koordination der Bewilligungsverfahren für Bauten und Anlagen nach dem Bau-, Planungs- und Umweltschutzrecht, in: Informationsblatt - RPG-NO 1989 H. 1/2 S. 34 - 87
- Marti, Arnold (2010): RPG-Kommentar: Art. 25a RPG, VLP-ASPAN, Schulthess, Zürich, 2010
- Menge, Hermann (1982), Lateinisch-Deutsch / Deutsch-Lateinisch, Langenscheidts Taschenwörterbuch der lateinischen und deutschen Sprache, Langenscheidt, Berlin, 34. Aufl., 1982
- Mintzberg, Henry / Waters, J.A. (1985) Of Strategies: Deliberate and Emergent, Strategic Management Journal, July/September, S. 257 - 272
- Müller, Georg (2006): Elemente einer Rechtsetzungslehre, Schulthess, Zürich, 2006
- Müller, Thomas (1990): Die erleichterte Ausnahmegewilligung, Diss. Zürich 1990
- Ruch, Alexander (2010): RPG-Kommentar: Art. 25 RPG, VLP-ASPAN, Schulthess, Zürich, 2010
- Scheidegger-Behnisch, Stephan H. (Redaktion und Koordination) (1994): Koordination der Entscheidungsverfahren, Gesamtbericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe zuhanden des Leitungsausschusses, Verwaltungskontrolle des Bundesrates, EDMZ, Bern, 1994
- Waldmann, Bernhard / Hänni, Peter (2006) : Raumplanungsgesetz, Bundesgesetz vom 22 Juni 1979 über die Raumplanung, Stämpflis Handkommentar SHK, Stämpfli Verlag AG, Bern, 2006
- Zen-Ruffinen, Piermarco / Guy-Ecabert, Christine (2001): Aménagement du territoire, construction, expropriation, Stämpfli Editions SA, Bern, 2001

8 Anhang

8.1 Deutscher Fragebogen

1 Koordinaten

- 1.1 Kanton :
- 1.2 Name des Amtes :
- 1.3 Name des/der Beantwortenden :
- 1.4 Telefonnummer des/der Beantwortenden :
- 1.5 Funktion des/der Beantwortenden :
- 1.6 Datum :

2 Organisation

- 2.1 Ist Ihr Amt / Ihre Dienststelle zuständig für sämtliche Entscheide gemäss Art. 25 Abs. 2 RPG (Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen)?

Ja

Nein

Wenn nein, welche(s) andere Ämter (Amt) sind (ist) ebenfalls zuständig für gewisse Entscheide und welche (mit Angabe der Rechtsgrundlage RPG)?

- 2.2 Organisiert Ihr Amt die verwaltungsinterne materielle Koordination und/oder die formelle Koordination der Gesuche für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen (Art. 25a RPG)?

Ja

Ja, aber nur die materielle, nur die formelle Koordination

Nein

Wenn nein (oder teilweise ja), welches andere Amt ist (auch noch) Koordinationsstelle gemäss Art. 25a RPG?

- 2.3 Welche kantonalen Ämter werden konsultiert und für welche Gesuchstypen / Problemstellungen?

- 2.4 Ist es Aufgabe Ihres Amtes, die Differenzen / die Widersprüche der verschiedenen Stellungnahmen und Entscheide der kantonalen Ämter zu bereinigen?

Ja

Ja, teilweise

Nein

Wenn nein oder teilweise ja, welches andere Amt bereinigt die (anderen) Stellungnahmen und Entscheide?

2.5 Verfügen Sie über genügend Ressourcen, um die Koordinationsaufgabe so zu erfüllen, dass sämtliche kantonalen Entscheide widerspruchsfrei sind?

- Ja
 Nein

Wenn nein, welche Ressourcen fehlen Ihnen?

3 Rechtliche Grundlagen

3.1 Welches sind die kantonalen Rechtsgrundlagen für die Zuweisung der Entscheidkompetenzen der Behörden im Sinn von Art. 25 Abs. 2 und 25a RPG?

Art. 25 Abs. 2 RPG :

Art. 25a RPG :

3.2 Gibt es kantonale Gesetzesartikel, Verfahrensvorschriften oder Anleitungen für die verwaltungsinterne formelle Koordination der Gesuche für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen (oder für Baugesuche allgemein)? Sind diese für diese Studie zugänglich?

- Ja, speziell für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen :
 Ja, für Baugesuche im Allgemeinen :
 Nein

3.3 Gibt es kantonale Verfahren für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, wo die Behörde im Sinn von Art. 25 Abs. 2 RPG ausnahmsweise nicht die formelle oder materielle Koordination sicherstellt (z. B. Bauten und Anlagen auf öffentlichen Gewässer, gewisse technische Anlagen, etc.)?

- Ja, folgende (mit Angabe der Rechtsgrundlage) :
 Nein

4 Umgang mit Differenzen

4.1 Welche der folgenden Aspekte bedingen nach Ihrer Erfahrung Differenzen zwischen den Stellungnahmen der kantonalen Ämter?

- unklare Verfahren oder Kompetenzverteilung
 widersprüchliche bzw. schwer vereinbare (formelle oder materielle) Rechtsgrundlagen
 von Amt zu Amt unterschiedliche Interpretation der gleichen Rechtsgrundlagen (Gesetze, Rechtssprechung, Doktrin)
 anders liegende politische oder fachliche Interessen von Direktionen / Departementen oder Ämtern / Dienststellen
 persönliche Gründe (z. B. Kommunikationsprobleme, Misstrauen, etc.)
 andere Gründe

Bitte beschreiben Sie kurz konkrete Fälle, bei denen die angekreuzten Gründe vorlagen.

- 4.2 Wie würden Sie die Qualität der "Amtskultur" der Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Ämtern beschreiben, gibt es Unterschiede zu gewissen Ämtern?
- 4.3 Gibt es gesellschaftliche, korporative oder politische Akteure ausserhalb der Verwaltung, die gezielt Einfluss auf die Bewilligungspraxis der Behörde im Sinn von Art. 25 Abs. 2 RPG nehmen wollen und/oder können?
- Ja
 Nein
- Wenn ja, welche Akteure und in welchen Problemkreisen?
- 4.4 Ist die Bewilligungspraxis der Behörde im Sinn von Art. 25 Abs. 2 RPG bereits ein- oder mehrmals ein öffentliches politisches Thema gewesen (z.B. im Grossen Rat / Kantonsrat)?
- Ja
 Nein
- Wenn ja, warum und welche Folgen hatten die Diskussionen?
- 4.5 Welche verwaltungsinternen Akteure haben den grössten Einfluss auf die Bereinigung von Differenzen zwischen den Stellungnahmen verschiedener kantonalen Ämter, in welchen Fällen und auf welcher Ebene handeln sie (z. B. Regierung, Amtsleitung, Abteilungsleitung, Mitarbeitende)?
- 4.6 Gibt es politische oder verwaltungsinterne Direktiven oder Wegleitungen, die zum Ziel haben, regelmässig wiederkehrende materielle Differenzen zwischen Ämtern grundsätzlich und/oder allgemeingültig zu regeln?
- Ja
 Nein
- Wenn ja, welche und sind sie zugänglich für diese Studie?
- 4.7 Falls bei Differenzen mit anderen Ämtern die Behörde im Sinn von Art. 25 Abs. 2 RPG ihren Standpunkt nicht (voll) durchsetzen konnte, welchen Gründen schreiben Sie dies zu und unter welchen Umständen kann dies geschehen (z. B. ungenügende Unterstützung der politischen oder fachlichen Führung, etc.)?
- 5 Konkrete Fälle
- 5.1 Mit welchen kantonalen Ämtern und in welchen Streitpunkten hat Ihr Amt die häufigsten und schwerwiegendsten Differenzen?
- 5.2 Können Sie eines oder mehrere typische Beispiele schwieriger Zusammenarbeit mit diesen Ämtern kurz beschreiben?

6 Weitere Bemerkungen, Hinweise

- 6.1 Haben Sie weitere Bemerkungen zum Thema, die Ihnen wichtig erscheinen?
- 6.2 Wo sehen Sie die grössten Optimierungsmöglichkeiten für eine bessere Zusammenarbeit zwischen kantonalen Ämtern?

8.2 Questionnaire français

1. Coordonnées

- 1.1. Canton :
- 1.2. Nom du service / de l'office :
- 1.3. Nom de la personne répondante :
- 1.4. Numéro de téléphone :
- 1.5. Fonction de la personne répondante :
- 1.6. Date :

2. Organisation

- 2.1. Est-ce que votre service / office est l'autorité compétente pour toutes les décisions en application de l'article 25 alinéa 2 LAT (constructions et installations hors des zones à bâtir)?
- oui
- non
- Si non, quel(s) autre(s) service(s) / office(s) est (sont) également compétant(s) pour certaines décisions et lesquelles (avec indication de la base légale de la LAT)?
- 2.2. Est-ce que votre service / office assure la coordination formelle et/ou matérielle pour les demandes d'autorisation pour les constructions et installations hors des zones à bâtir (art. 25a LAT)?
- oui
- oui, mais seulement la coordination matérielle, formelle
- non
- Si non (ou partiellement oui), quel autre service est (également) autorité de coordination au sens de l'article 25a LAT?
- 2.3. Quels services cantonaux sont consultés et pour quelles problématiques / types de demande?

- 2.4. Est-ce votre service / office veille à l'élimination des divergences et/ou des contradictions entre les différentes prises de position / déterminations des services cantonaux ?

- oui
 oui, selon les cas ou problématiques
 non

Si non ou partiellement oui, quel autre service / office veille à l'élimination des divergences et dans quels cas / quelles problématiques?

- 2.5. Votre service dispose-t-il de suffisamment de ressources pour accomplir la tâche de coordination de manière à ce que toutes les décisions cantonales ne se contredisent pas?

- oui
 non

Si non, de quelles ressources supplémentaires auriez-vous besoin?

3. Bases légales

- 3.1. Quelles sont les bases légales cantonales pour l'attribution de la compétence décisionnelle à une autorité en application des articles 25 alinéa 2 et 25a LAT?

Art. 25 al. 2 LAT :

Art. 25a LAT :

- 3.2. Disposez-vous d'articles de loi, de directives, de procédures ou de marches à suivre cantonaux pour la coordination formelle interne à l'administration publique pour les demandes de constructions et installations hors des zones à bâtir (ou les demandes de permis de construire en général)? Sont-ils disponibles le cas échéant pour cette étude?

- oui, spécialement pour les constructions et installations hors des zones à bâtir :
 oui, pour les demandes de permis de construire en général :
 non

- 3.3. Existe-t-il des procédures cantonales pour des constructions ou installations hors des zones à bâtir pour lesquelles, exceptionnellement, l'autorité au sens de l'article 25 alinéa 2 LAT n'assure pas la coordination formelle ou matérielle (p. ex. constructions et installations sur le domaine public des eaux, certaines installations techniques, etc.)?

- oui, les suivantes (avec indication de la base légale) :
 non

4. Traitement des divergences

- 4.1. Selon votre expérience, quels sont les aspects suivants qui créent des divergences entre les prises de position des services / offices cantonaux?

- attribution peu claire des procédures ou compétences
 bases légales (formelles ou matérielles) contradictoires ou difficilement conciliables

- interprétation divergente de la même base légale (loi, jurisprudence, doctrine) d'un service à l'autre
- intérêts politiques ou professionnels divergents entre départements ou services / offices
- raisons personnelles (p.ex. difficultés de communication, méfiance, etc.)
- autres raisons

Décrivez s.v.p. brièvement des cas concrets qui correspondent aux raisons cochées ci-dessus:

- 4.2. Comment décririez-vous la "culture de travail" de la coopération entre les services / offices cantonaux dans le domaine des constructions et installations hors des zones à bâtir, y a-t-il des différences entre certains services / offices?
- 4.3. Existe-t-il des acteurs sociaux, corporatifs ou politiques en dehors de l'administration publique cantonale lesquels ont (ou essayent d'avoir) une influence directe sur la pratique d'autorisation de l'autorité au sens de l'article 25, alinéa 2, LAT?
- oui
 - non
- Si oui, lesquels et dans quels domaines / problématiques?
- 4.4. Est-ce que la pratique d'autorisation de l'autorité, au sens de l'article 25, alinéa 2, LAT a déjà été un sujet de discussion politique publique (p. ex. au Grand Conseil, Conseil cantonal, etc.)?
- oui
 - non
- Si oui, pourquoi et quelles suites ont été données aux discussions?
- 4.5. Quels acteurs internes à l'administration ont une influence prépondérante sur l'élimination des divergences des prises de position des services cantonaux et dans quelles situations et à quel niveau interviennent-ils (p. ex. gouvernement, direction du service, direction de la division / section, collaborateurs)?
- 4.6. Existe-t-il des directives ou marches à suivre internes à l'administration lesquelles ont pour but de régler de façon générale ou par principe les divergences fréquentes ou récurrentes entre services cantonaux?
- oui
 - non
- Si oui, lesquelles et sont-elles disponibles le cas échéant pour cette étude?
- 4.7. Dans le cas où votre point de vue, en tant qu'autorité au sens de l'article 25 alinéa 2 LAT, n'a pas prévalu (entièrement) lors de la procédure d'élimination des divergence, à quelles raisons attribuez-vous ce dénouement et dans quelles circonstances peut-il se reproduire / s'est-il produit (p. ex. soutien insuffisant du chef politique ou du chef de service)?

5. Cas concrets

- 5.1. Avec quels services / offices cantonaux rencontrez-vous le plus souvent et les plus graves divergences d'avis et dans quels domaines?
- 5.2. Pouvez-vous décrire brièvement un ou plusieurs cas typiques de coopération difficile avec ces services ou offices (voire avec d'autres)?

6. Remarques et suggestions

- 6.1. Avez-vous d'autres remarques liées au sujet de la coopération entre services cantonaux qui vous semblent importantes?
- 6.2. Dans quels domaines voyez-vous les plus grands potentiels d'optimisation pour une meilleure coopération entre les services cantonaux en matière d'autorisation de constructions et installations hors des zones à bâtir?

Selbständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Lausanne, den 30. November 2010

Dr. sc. Richard R. Hollenweger

Über den Autor



Herr Dr. sc. Richard R. Hollenweger, Architekt ETH, hat 1999 für seine These „The Buddhist Architecture of the Three Kingdoms Period in Korea“ den Titel Docteur ès sciences der ETH Lausanne (EPFL) erhalten. Er ist seit 2003 Leiter der Abteilung für Bauen ausserhalb der Bauzonen (Division hors zone à bâtir) des Amts für Raumentwicklung (Service du développement territorial) des Departements für Wirtschaft (Département de l'économie) des Kantons Waadt (Etat de Vaud).