



KANTON
NIDWALDEN

REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

ÄNDERUNG DES VERWALTUNGS- RECHTSPFLEGEGESETZES (KOORDINATION BAURECHTLICHER VERFAHREN)

Bericht an den Landrat

Titel:	ÄNDERUNG DES VERWALTUNGSRECHTSPFLEGEGESETZES (KOORDINATION BAURECHTLICHER VERFAHREN)	Typ:	Bericht Regierungsrat	Version:	def.
Thema:	Teilrevision VRG (Umsetzung Koordinationsgebot)	Klasse:		FreigabeDatum:	13.12.17
Autor:	Christian Blunski	Status:		DruckDatum:	18.12.17
Ablage/Name:	Bericht NG 265.1 interne Vernehmlassung.docx			Registratur:	2017.NWBD.33

Inhalt

1	Zusammenfassung	5
2	Ausgangslage	5
2.1	Problematik	5
2.2	Koordinationsgebot gemäss Bundesrecht.....	5
2.2.1	Allgemein.....	5
2.2.2	Konkrete Vorgaben des Bundesrechts an die Koordination	6
2.3	Regelung in der kantonalen Gesetzgebung	6
2.4	Laufende kantonale Gesetzgebungsprojekte	7
2.5	Offene Fragen	7
3	Grundzüge der Vorlage	8
4	Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen	9
4.1	Verwaltungsrechtspflegegesetz	9
4.2	Planungs- und Baugesetz.....	13
4.3	Wasserrechtsgesetz	14
4.4	Waldgesetz.....	14
5	Beispiele zur Koordination baurechtlicher Verfahren.....	14
6	Auswirkungen der Vorlage	15
7	Terminplan	15
Anhang	16	
1.	Ordentliches Baubewilligungsverfahren mit kantonaler Gesamtbewilligung.....	16
2.	Ordentliches Baubewilligungsverfahren mit Rodungsbewilligung.....	17
3.	Ordentliches Baubewilligungsverfahren mit Wassernutzungskonzession.....	18
4.	Ordentliches Baubewilligungsverfahren mit UVP	19
5.	Kommunales Strassenbewilligungsverfahren (mit kantonalen separaten Spezialbewilligungen).....	20
6.	Kantonales Strassenbewilligungsverfahren (mit weiteren kantonalen Bewilligungen – evtl. mit Zustimmung gemäss Art. 18m EBG als Beispiel)	21
7.	Kommunale Wasserbaubewilligung mit kantonalen Bewilligungen (und Genehmigung durch Kanton); kWRG	22
8.	Kantonale Wasserbaubewilligung mit weiteren kantonalen Bewilligungen und kommunaler Baubewilligung; kWRG	23
9.	Bewilligung gemäss Flurgenossenschaftsgesetzgebung	24
10.	Nutzungsplanverfahren.....	25

11.	Bebauungsplan mit spezialrechtlichen Bewilligungen	26
12.	Gestaltungsplan.....	27
13.	Nutzungsplanung mit UVP	28

1 Zusammenfassung

Sind für die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage (wie beispielsweise Gebäude, Strassen, Wasserbauten) oder bei der Nutzungsplanung Verfügungen mehrerer Behörden erforderlich, ist das Verfahren von Bundesrechts wegen zu koordinieren. Dazu wird zu Beginn des Verfahrens eine für die Koordination verantwortliche Leitbehörde bestimmt. Die Kriterien, wie die Leitbehörde zu bestimmen ist, werden im Gesetz festgelegt. Des Weiteren werden im Gesetz für koordinationsbedürftige Verfahren Präzisierungen zur Auflage, der Eröffnung und den Rechtsmitteln gemacht.

2 Ausgangslage

2.1 Problematik

Bei der Bewilligung von Bauten und Anlagen müssen regelmässig verschiedene Verfügungen unterschiedlicher Instanzen erteilt werden. Beispielsweise ist denkbar, dass neben einer Wasserbaubewilligung gleichzeitig eine Baubewilligung und eine Bewilligung gemäss dem Gesetz über den Bau und Unterhalt der Strassen (Strassengesetz, StrG; NG 622.1) erlassen werden muss. Das Bundesrecht schreibt vor, dass solche Verfügungen koordiniert werden müssen, sofern ein Zusammenhang zwischen ihnen besteht. Oft erweist sich diese Verfahrenskoordination als äusserst anspruchsvoll. Dies gilt umso mehr, als im Kanton Nidwalden in der Gesetzgebung kaum Koordinationsbestimmungen vorhanden sind. In vereinzelt Fällen verunmöglichen die gesetzlichen Grundlagen eine rechtskonforme Koordination der verschiedenen Verfügungen.

Gerade für grössere Wasserbauprojekten - wie beim Projekt Buholzloch - braucht es deshalb dringend eine gesetzliche Grundlage zur Verfahrenskoordination. Anderenfalls besteht ein erhebliches Risiko, dass Verfügungen durch die Gerichtsinstanzen aufgrund formeller Fehler aufgehoben werden müssen. Der Regierungsrat hat deshalb an der Klausur vom 12. Juni 2017 entschieden, unverzüglich ein Gesetzgebungsprojekt in Angriff zu nehmen. Ausnahmsweise soll dabei auf die externe Vernehmlassung verzichtet werden.

2.2 Koordinationsgebot gemäss Bundesrecht

2.2.1 Allgemein

Das Koordinationsgebot ist in Art. 25a Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) geregelt: „Erfordert die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden, so ist eine Behörde zu bezeichnen, die für ausreichende Koordination sorgt.“

Koordiniert werden demnach alle Verfügungen, welche die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage erfordern. Art. 25a RPG erfasst zunächst alle eigentlichen Errichtungs- bzw. Änderungsbewilligungen, also neben der Baubewilligung auch allfällige spezialgesetzliche Projektbewilligungen. Die Koordinationspflicht erstreckt sich auf sämtliche kantonalen und bundesrechtlichen Verfahren, die im Zusammenhang mit Bauvorhaben durchgeführt und der Bewilligungszuständigkeit der Kantone unterliegen. Es ist dabei unerheblich, ob es sich bei den zu koordinierenden Bewilligungen um raumplanungs- bzw. umweltschutzrechtliche, gewerbepolizeiliche oder sogar Subventionsverfügungen handelt (Bernhard Waldmann / Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, 1. Auflage, Bern 2006, N 21 f., S. 682 f.). Sind für die Verwirklichung eines Projektes verschiedene materiell-rechtliche 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 von Bundesrechts wegen zwingend materiell koordiniert werden (Bernhard Waldmann / Peter Hänni, a.a.O., N 32 f., S. 387 und BGE 126 II 26 E. 5d).

Auch wenn sich der Wortlaut von Art. 25a RPG auf Verfügungen mehrerer Behörden bezieht, so versteht sich von selbst, dass auch mehrere Verfügungen ein und derselben Behörde nicht unabhängig voneinander erlassen werden, sondern untereinander abgestimmt werden müssen (Marti, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999, Art. 25a, N 19). Art. 25a RPG kommt demnach sowohl dann zur Anwendung, wenn Bewilligungen (bzw. Verfügungen) verschiedener Behörden, wie auch wenn verschiedene Verfügungen einer Behörde aufeinander abzustimmen sind (Bernhard Waldmann / Peter Hänni, a.a.O., N 23, S. 681).

Die wesentlichen formellen (Koordinations-)Anforderungen an das Verfahren werden in Art. 25a Abs. 2 RPG konkretisiert. Die aufgelisteten Aufgaben stellen bundesrechtliche Minimalanforderungen an das kantonale Verfahren dar (Bernhard Waldmann / Peter Hänni, a.a.O., N 42, S. 692).

2.2.2 Konkrete Vorgaben des Bundesrechts an die Koordination

Das Bundesrecht sieht in Art. 25a Abs. 2 RPG insbesondere eine formelle Koordination vor. Die für die Koordination verantwortliche Behörde:

- kann die erforderlichen verfahrensleitenden Anordnungen treffen;
- sorgt für eine gemeinsame öffentliche Auflage aller Gesuchsunterlagen;
- holt von allen beteiligten kantonalen und eidgenössischen Behörden umfassende Stellungnahmen zum Vorhaben ein;
- sorgt für eine inhaltliche Abstimmung sowie möglichst für eine gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen.

Zudem müssen die verschiedenen Verfügungen auch materiell-rechtlich koordiniert sein und dürfen keine Widersprüche enthalten (Art. 25a Abs. 3 RPG). Diese Grundsätze sind auf das Nutzungsplanverfahren sinngemäss anwendbar.

Die Wahl des Koordinationsmodells sowie dessen verfahrensrechtliche Ausgestaltung wird den Kantonen überlassen, wobei sich die Verfahren dem Konzentrationsmodell oder dem Modell der materiellen Verfahrenskoordination annähern. Unabhängig von der Wahl des Systems bestehen für die Bezeichnung einer Koordinationsbehörde grundsätzlich zwei verschiedene Möglichkeiten. Entweder kann eine spezielle kantonale Behörde als Koordinationsstelle bezeichnet werden, die alle Bewilligungsverfahren leitet und koordiniert und selbst nicht Bewilligungsbehörde sein muss. Oder eine der mehreren an einem Verfahren beteiligten Behörden übernimmt die Leitung des gesamten Verfahrens (System des Leitverfahrens). In der Regel wird dies jene Bewilligungsbehörde sein, die für das Verfahren zuständig ist, welches eine frühzeitige und umfassende Prüfung aller koordinationsbedürftigen Fragen ermöglicht, namentlich das Baubewilligungsverfahren bzw. das gemäss Art. 5 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV; NG 814.011) massgebliche Verfahren. Die Koordinationsbehörde kann entweder kantonale oder kommunale sein. Werden in bestimmten Verfahren von Bundesrechts wegen bereits verfahrensleitende Behörden bestimmt, so gelten diese unabhängig von allfälligen abweichenden kantonalen Vorschriften (Waldmann / Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 25a, N 34 ff.).

2.3 Regelung in der kantonalen Gesetzgebung

Im Kanton Nidwalden gibt es aktuell nur wenige Bestimmungen, welche die Koordination der verschiedenen Bewilligungen sicherstellen. Aktuell sind hauptsächlich im Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz, PBG; NG 611.1) entsprechende Bestimmungen enthalten, wobei auch diese Regelungen die Koordination nicht vollständig sicherstellen (vgl. unten Ziff. 2.5).

Beispielsweise regelt Art. 169a Abs. 1 PBG, dass für sämtliche Verfügungen, die zusammen mit der Baubewilligung zu eröffnen ist, der Regierungsrat Beschwerdeinstanz ist. Zudem wird mit Abs. 2 die Einhaltung allfälliger bundesrechtlicher Beschwerdefristen sichergestellt.

Die kantonale Baukoordination ist in Art. 150 und 151 PBG geregelt. Diese Bestimmungen stellen die Verfahrenskoordination gemäss Art. 25a RPG jedoch nicht vollständig sicher. Es wird zwar geregelt, wer innerhalb des Kantons für die Einholung der kantonalen sowie eidgenössischen Bewilligungen und Stellungnahmen zuständig ist und in welcher Form diese den Gemeinden zur Weiterbearbeitung bzw. Eröffnung weiterzuleiten sind. Auch schreiben Art. 150 f. PBG vor, dass der kantonale Gesamtbewilligungsentscheid und die kommunale Baubewilligung gemeinsam zu eröffnen sind. Die Vorschriften zur kantonalen Baukoordination gelten jedoch nur für Baubewilligungsverfahren; zudem decken die Bestimmungen nur einige Aspekte der Koordinationsregelung gemäss Art. 25a RPG ab.

2.4 Laufende kantonale Gesetzgebungsprojekte

Bei den laufenden Gesetzgebungsprojekten - wie bei der Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes oder beim neuen Gewässergesetz - wird deshalb auch ein Hauptaugenmerk auf die Sicherstellung der Koordination gelegt.

Unter anderem ist bei der PBG-Revision geplant, die Rechtsmittelkoordination umfassender und besser zu regeln. Der Entwurf zuhanden der externen Vernehmlassung lautet wie folgt:

"Art. 169a Rechtsmittelkoordination

¹ Der Regierungsrat ist Beschwerdeinstanz für sämtliche Verfügungen, die gemeinsam mit Baubewilligungen oder mit Beschlüssen der Gemeinde zur Zonenplanung oder zum Bebauungsplan zu eröffnen sind.

² Die Direktion ist Beschwerdeinstanz für sämtliche Verfügungen, die gemeinsam mit Beschlüssen des Gemeinderates zum Gestaltungsplan zu eröffnen sind.

³ Sieht das Bundesrecht für eine Verfügung eine Beschwerdefrist von mehr als 20 Tagen vor, so gilt diese Frist für sämtliche Entscheide, die gemeinsam eröffnet werden."

2.5 Offene Fragen

Die bestehende und die geplante Regelung im Planungs- und Baugesetz lässt insbesondere drei Fragen in Zusammenhang mit der Koordination offen:

Bewilligungen gemäss Spezialgesetzgebung

Die Koordinationsbestimmungen des Kantons Nidwalden fokussieren sich aktuell auf die Planungs- und Baugesetzgebung. Koordinationsrechtliche Fragen können sich aber auch bei anderen Bewilligungen stellen (Wasserbau, Strassenbau, Flurgenossenschaften, etc.). Diesbezüglich besteht eine Regelungslücke.

Koordination kommunaler Bewilligungen mit Verfügungen des Regierungsrates

Bei der letzten Revision des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; NG 265.1) wurde der Rechtsmittelinstanzenzug im Verwaltungsbeschwerdeverfahren vereinfacht und vereinheitlicht. In der Regel ist der Regierungsrat erste Beschwerdeinstanz gegen Verfügungen. In verschiedener Hinsicht erweist sich dieser Instanzenzug als sachgerecht (vgl. Bericht "Bürokratieabbau für KMU" auf Seite 15 f.). Meist kann mit diesem Instanzenzug zudem die Koordination der verschiedenen Verfügungen sichergestellt werden, da sämtliche Verfügungen beim Regierungsrat angefochten werden können. Die verfügenden Behörden haben somit lediglich sicherzustellen, dass zwischen den einzelnen Verfügungen keine inhaltlichen Widersprüche bestehen und dass eine gemeinsame Eröffnung erfolgt. Insgesamt wurde die Koordination dank dieser Revision bereits wesentlich vereinfacht.

Sind jedoch in einem kommunalen Verfahren oder in einem Verfahren untergeordneter kantonaler Instanzen (Direktion oder Amt) gleichzeitig Bewilligungen des Regierungsrates erforderlich, stellt sich die Frage, wie die Koordination erfolgen soll. Eine Eröffnung der regierungsrätlichen Verfügung durch die kommunalen Instanzen ist insofern problematisch, als der Regierungsrat Beschwerdeinstanz gegen seine eigene Verfügung werden könnte. Für die Eröffnung sämtlicher Verfügungen (auch der kommunalen Bewilligungen) durch den Regierungsrat und den Wegfall einer Beschwerdeinstanz (Regierungsrat) fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage. Faktisch muss der Regierungsrat in einem solchen Fall eine Beschwerde gegen seine eigene Verfügung als Einsprache entgegennehmen.

Die Anwendungsfälle sind zwar äusserst selten. Aber oft sind gerade grosse Projekte betroffen, wie beispielsweise das Projekt Buholzbach. Dort werden unter Umständen kommunale Bewilligungen und eine Wasserbaubewilligung des Regierungsrates erforderlich sein.

Unterschiedliche Auflage- und Beschwerdefristen

Zusammenhängende Gesuche (z.B. Baugesuch und Rodungsgesuch) sind gleichzeitig aufzulegen. Die entsprechenden Auflagefristen sind jeweils separat in den Spezialgesetzen (z.B. Planungs- und Baugesetzgebung bzw. Waldgesetzgebung) geregelt. In Ausnahmefällen stimmen diese Auflagefristen nicht überein, was nicht dem Prinzip der Verfahrenskoordination entspricht. Die gleiche Problematik kann sich vereinzelt auch bei der Anfechtung gleichzeitig eröffneter Verfügungen stellen, wenn das Bundesrecht eine vom kantonalen Recht abweichende Beschwerdefrist vorschreibt.

3 Grundzüge der Vorlage

Insbesondere aufgrund der Dringlichkeit des Projekts Buholzbach (voraussichtliche Auflage im Sommer 2018) ist möglichst schnell eine verbesserte gesetzliche Grundlage zu schaffen. Die Koordination baurechtlicher Verfahren soll dabei im Verwaltungsrechtspflegegesetz verankert werden. Die wesentlichen Aspekte der neuen Regelung in Art. 64a bis 64c rev.VRG sind insbesondere:

- Die Koordinationsregelung gemäss VRG gilt **nur, wenn die Koordination bundesrechtlich vorgeschrieben ist** und in der Spezialgesetzgebung Koordinationsbestimmungen fehlen. Mangelt es in der Spezialgesetzgebung an Koordinationsbestimmungen, sind die Regelungen des VRG anwendbar. Dies kann ausnahmsweise dazu führen, dass die Verfahrensvorschriften in den Spezialgesetzen nur noch bedingt anwendbar sind.
- Im VRG wird eine **Leitbehörde** definiert (System des Leitverfahrens). Mit der Definition der Leitbehörde werden die Zuständigkeiten nicht verändert. Die Leitbehörde muss nur die formelle und materielle Koordination sicherstellen. Sie ist insbesondere für die gemeinsame Eröffnung sämtlicher zusammenhängender erstinstanzlicher Verfügungen verantwortlich.
- Die Leitbehörde ist in der Regel diejenige Instanz, welche die erstinstanzliche Bewilligung in der **Hauptsache** bzw. im Hauptverfahren erteilt (Baubewilligungsbehörde, Strassenbaubewilligungsbehörde etc.). Es wurde bewusst eine offene Formulierung gewählt, da es nicht möglich ist, sämtliche denkbaren Verfahrenskombinationen gesetzlich abzubilden. Dies würde den Rahmen sprengen und dem Prinzip der schlanken Gesetzgebung diametral zuwiderlaufen.
- Bei **Uneinigkeit** der involvierten Behörden, wer als Leitbehörde tätig werden muss (Verfügung in der Hauptsache), entscheidet die für die kantonale Baukoordination zuständige Direktion (Baudirektion) mittels verfahrensleitender Verfügung.

- Sind in einem Bewilligungsverfahren auch **erstinstanzliche Verfügungen des Regierungsrates** erforderlich, ist der Regierungsrat grundsätzlich die Leitbehörde. Der Regierungsrat muss die materielle Koordination sicherstellen. Er eröffnet sämtliche Verfügungen gleichzeitig, die dann beim Verwaltungsgericht anfechtbar sind.
- Unterliegen erstinstanzliche Bewilligungen der Genehmigung einer kantonalen Behörde, erfolgt das **Genehmigungsverfahren** erst nach Eröffnung der erstinstanzlichen Verfügungen. Allfällige Verwaltungsbeschwerden sind bei der Genehmigungsbehörde (Regierungsrat oder Direktion) einzureichen. Die Genehmigungsbehörde hat die Koordination des Genehmigungsentscheids mit dem Beschwerdeentscheid sicherzustellen. Dieses Verfahren entspricht der gängigen Praxis (v.a. Gestaltungsplan-, Bebauungsplan und Zonenplanverfahren) und stellt sicher, dass berechnete Rügen betroffener Personen noch in den Genehmigungsentscheid einfließen können, bevor das Verwaltungsgericht über eine allfällige Beschwerde entscheiden muss.
- Die **Rechtsmittelinstanz** bei gemeinsam eröffneten Verfügungen ist einheitlich. Ist die Leitbehörde eine kommunale oder eine untergeordnete kantonale Instanz, sind Beschwerden entweder bei der kantonalen Genehmigungsinstanz oder beim Regierungsrat (wenn keine Genehmigung erforderlich ist) einzureichen. Ist der Regierungsrat Leitbehörde, sind die Beschwerden beim Verwaltungsgericht einzureichen. Diese Regelung entspricht im Grundsatz den am 1. Januar 2016 in Kraft gesetzten Rechtsmittelwegen. Neu ist jedoch, dass der Regierungsrat in Einzelfällen die Verfügungen eröffnet und dadurch nicht mehr als Beschwerdeinstanz tätig werden kann.
- Es ist denkbar, dass bei gewissen Verfahren aus fachlichen Gründen andere Lösungen zweckmässiger sind. In der **Spezialgesetzgebung** können deshalb weiterhin abweichende Regelungen getroffen werden. In diesem Fall gehen die Koordinationsbestimmungen der Spezialgesetzgebung vor (vgl. erster Spiegelstrich).

4 Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen

4.1 Verwaltungsrechtspflegegesetz

Art. 64a Koordination baurechtlicher Verfahren 1. Grundsatz

Die Koordinationsbestimmungen gemäss Art. 64a ff. PBG gehen nur so weit, als das Bundesrecht eine Koordination vorschreibt. In Abs. 1 wird deshalb auf Art. 25a Abs. 1 RPG verwiesen. Mangelt es in der Spezialgesetzgebung an Koordinationsbestimmungen, sind die Regelungen des VRG anwendbar. Dies kann ausnahmsweise dazu führen, dass die Verfahrensvorschriften in den Spezialgesetzen nur noch bedingt anwendbar sind.

Im Kanton Nidwalden soll eine Leitbehörde die Koordination sicherstellen. Mit der Bezeichnung einer Leitbehörde werden die Verfügungskompetenzen (Zuständigkeiten) grundsätzlich nicht verschoben. Die Leitbehörde muss lediglich für die Einhaltung des Koordinationsgebots gemäss Art. 25a RPG besorgt sein.

Dies beinhaltet einerseits die Sicherstellung der formellen Koordination. Diesbezüglich muss sie dafür sorgen, dass die öffentlichen Auflagen zu den unterschiedlichen Aspekten gleichzeitig erfolgen. Die Leitbehörde muss die Auflage nicht zwingend selber vornehmen. Andererseits ist insbesondere die gemeinsame Eröffnung sämtlicher Verfügungen durch die Leitbehörde entscheidend. Nur so kann die formelle Koordination in nachgelagerten Rechtsmittelverfahren sichergestellt werden.

Neben der formellen Koordination muss die Leitbehörde aber auch die materielle (inhaltliche) Koordination sicherstellen. Beispielsweise darf eine Baubewilligung nicht erteilt werden, wenn eine für die Baubewilligung erforderliche fischereirechtliche Bewilligung verweigert wird. Auch muss die Leitbehörde prüfen, ob zwischen verschiedenen Bewilligungen inhaltliche Widersprüche bestehen. Wird beispielsweise ein Gewässerraum im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens angepasst, dann ist der Gewässerraumabstand ab diesem angepassten Gewässerraum (und nicht dem bisherigen Gewässerraum) zu messen. Wenn weiterhin auf den bisherigen Gewässerraum abgestellt wird, dann liegt ein inhaltlicher Widerspruch vor.

Kein inhaltlicher Widerspruch liegt jedoch vor, wenn beispielsweise die Baubewilligung gestützt auf die Bauvorschriften gemäss Planungs- und Baugesetzgebung sowie des Bau- und Zonenreglements erteilt werden könnte; die Voraussetzungen gemäss der Umweltschutzgesetzgebung aber nicht erfüllt werden. In einem solchen Fall muss die Baubewilligung – sofern der Mangel nicht mittels Bedingung oder Auflage geheilt werden kann – vollständig verweigert werden.

Art. 64b 2. Leitbehörde

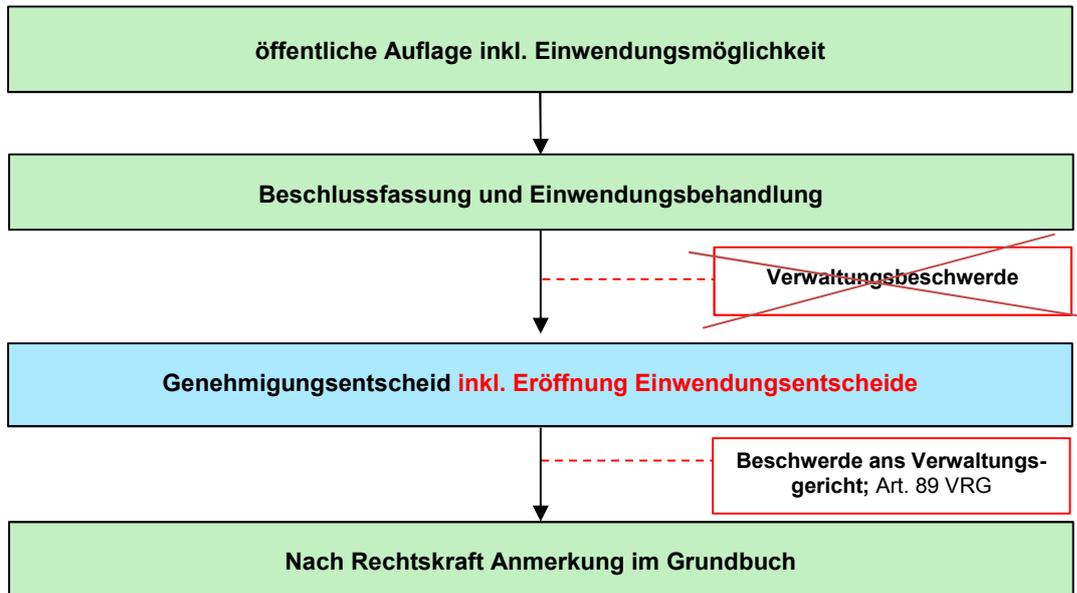
Die konkrete Bezeichnung der Leitbehörde auf gesetzlicher Stufe ist nicht möglich. Jedes Verfahren ist gesondert zu betrachten. Beispielsweise ist denkbar, dass im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens untergeordnete Aspekte des Wasserbaus zu beachten sind, die ebenfalls eine Verfügung erforderlich machen. In einem solchen Fall ist zweifelsfrei die Baubewilligungsbehörde als Leitbehörde zu bezeichnen. Jedoch ist auch denkbar, dass in einem grossen kantonalen Wasserbauverfahren untergeordnete Bauten und Anlagen erstellt werden, die eine Baubewilligung bedürfen. Hier wäre es nicht zweckmässig, wenn die kommunale Baubewilligungsbehörde als Leitbehörde für das Baubewilligungs- und das Wasserbauverfahren eingesetzt würde.

Aus diesem Grund wird in Art. 64b Abs. 1 VRG eine möglichst offene Formulierung gewählt. Diejenige Behörde gilt als Leitbehörde, welche die Verfügung in der Hauptsache erlässt. Hierzu wird auf einige Beispiele im Kapitel 5 verwiesen.

Sofern der Regierungsrat in einem baurechtlichen Verfahren eine Verfügung erlassen muss, gilt er als Leitbehörde (Abs. 2). Damit wird sichergestellt, dass sämtliche Verfügungen – auch diejenige des Regierungsrates selber – direkt beim Verwaltungsgericht angefochten werden können. Es erscheint in einem solchen Fall nicht zweckmässig, wenn der Regierungsrat bei einer solchen Konstellation Verwaltungsbeschwerden beurteilen müsste. Durch diese Regelung geht unter Umständen eine Beschwerdeinstanz verloren; die verwaltungsinterne Verwaltungsbeschwerde kommt nicht mehr zur Anwendung. Da sich der Regierungsrat auf strategische Entscheide fokussiert, dürfte der Anwendungsfall von Art. 64b Abs. 2 VRG jedoch eher selten sein.

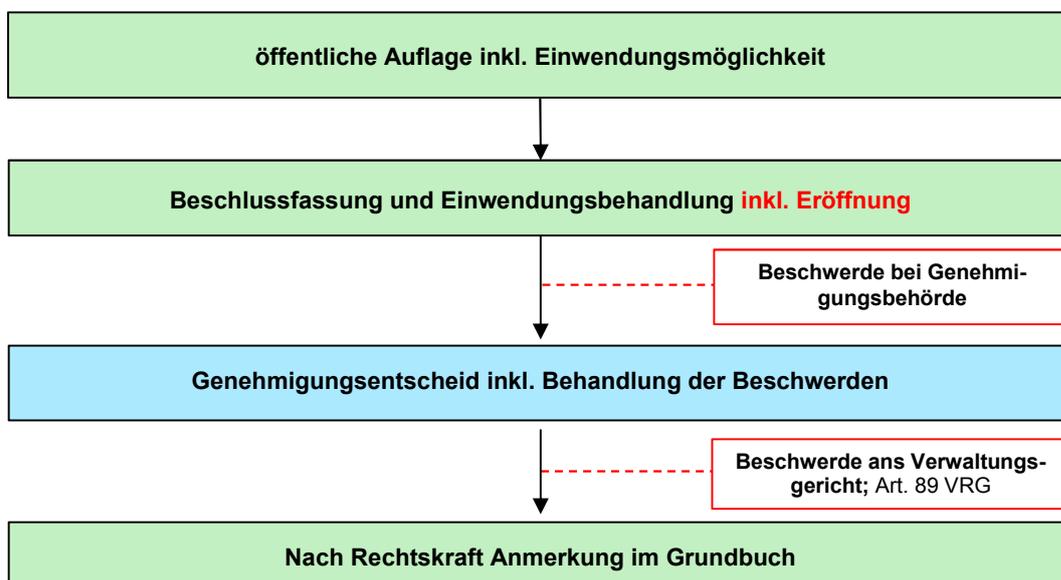
Ein Spezialfall liegt zudem vor, wenn ein erstinstanzliches Verfahren mittels eines Entscheids abgeschlossen wird und anschliessend eine Genehmigung des Kantons erforderlich ist. Die Koordination ist hier besonders anspruchsvoll und wird in Abs. 3 geregelt. Dabei sind zwei Lösungsansätze denkbar:

- Zum einen könnte die Eröffnung der erstinstanzlichen Verfügungen an die Betroffenen Parteien aufgeschoben werden. Die Eröffnung könnte später zusammen mit dem Genehmigungsentscheid erfolgen (aufgeschobene Eröffnung).



Bei der aufgeschobenen Eröffnung gemäss Skizze oben wird die Genehmigungsbehörde faktisch zur Leitbehörde, da sie die erstinstanzlichen Verfügungen (Einwendungsentschiede) zu eröffnen hat. Dies erscheint nicht sinnvoll, da Verantwortlichkeiten an die Genehmigungsinstanz delegiert werden. Zudem hätte die Genehmigungsbehörde im Zuge eines Rechtsmittelverfahrens plötzlich die Stellung einer verfügenden Behörde. Auch diese würde eine Vermischung der Aufgaben der erstinstanzlich verfügenden Behörde und der Genehmigungsbehörde darstellen. Schliesslich gäbe es – zumindest wenn der Regierungsrat Genehmigungsbehörde wäre – keine verwaltungsinterne Beschwerdemöglichkeit mehr.

- Zum anderen kann die Eröffnung der erstinstanzlichen Verfügungen vor der Einleitung des Genehmigungsverfahrens erfolgen (vgl. Skizze unten). Allfällige Beschwerden sind bei der Genehmigungsbehörde einzureichen.



Diese Variante ist zu bevorzugen, da dadurch den Aufgaben der verfügenden Behörde und der Genehmigungsbehörde Rechnung getragen wird. Die Genehmigungsbehörde nimmt die Prüfung nach Verabschiedung durch die Vorinstanz vor und ist dementsprechend nicht als Leitbehörde zu bezeichnen. Diejenige Behörde ist für ihren Entscheid (und die formelle und materielle Koordination) verantwortlich, welche das Verfahren durchführt. Deshalb sollte die Genehmigungsbehörde in der Regel nicht als Leitbehörde bezeichnet werden. Ausnahmen können sich ergeben, wenn ein kantonales und ein kommunales Verfahren gleichzeitig durchgeführt werden müssen und die Genehmigungsbehörde gleichzeitig als erstinstanzlich verfügende Behörde auftritt (z.B. kantonales und kommunales Wasserbauverfahren, das einen Zusammenhang hat).

Die Bezeichnung der Leitbehörde erfolgt zu Beginn des Verfahrens. Eine verfahrensleitende Verfügung erweist sich in der Regel als nicht erforderlich. Regelmässig dürfte offensichtlich sein, welche Behörde die Verfügung in der Hauptsache erlässt. Wird ein Baugesuch eingereicht, dürfte beispielsweise fast immer die Baubewilligungsbehörde als Leitbehörde tätig werden. Es sind jedoch Konstellationen denkbar, in denen die Bezeichnung der Leitbehörde weniger offensichtlich bzw. eindeutig ist. Beispielsweise wenn Wald gerodet werden muss, um eine neue Forsthütte zu erstellen. In einem solchen Fall erscheint es zweckmässig, die Bezeichnung der Leitbehörde mittels verfahrensleitender Verfügung festzulegen. Können sich verschiedene Behörden nicht einigen, dann hat die für die kantonale Baukoordination zuständige Direktion (Baudirektion) darüber zu entscheiden.

Art. 64c 3. Auflage, Eröffnung

Die Leitbehörde hat – neben der materiellen Koordination – insbesondere die formelle Koordination sicherzustellen (Abs. 1). Muss beispielsweise neben einem Baugesuch ein Rodungsgesuch aufgelegt werden, hat diese Auflage zumindest gleichzeitig zu erfolgen. Die Leitbehörde hat die entsprechenden Schritte in die Wege zu leiten. Zentral ist zudem, dass die Verfügungen alle gemeinsam und gleichzeitig eröffnet werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Rechtsmittelfrist für sämtliche Verfügungen gleichzeitig zu laufen beginnt.

Die öffentliche Auflage zusammenhängender Gesuche muss – wie soeben dargelegt – koordiniert (gleichzeitig) erfolgen. Beispielsweise ist ein Baugesuch gleichzeitig mit dem dazugehörigen Rodungsgesuch aufzulegen. Bei derartigen koordinierten öffentlichen Auflagen ist (in Ausnahmefällen) denkbar, dass die Auflagefristen in den anwendbaren Spezialerlassen nicht übereinstimmen. Im kantonalen Recht gilt der Grundsatz, dass Pläne (z.B. Sondernutzungspläne) während 30 Tagen und Gesuche für Polizeibewilligungen (z.B. Baubewilligungen) während 20 Tagen aufzulegen sind. In der Regel gilt somit eine einheitliche Auflagefrist. Die Auflagefristen können jedoch insbesondere dann divergieren, wenn eine abweichende bundesrechtliche Auflagefrist zu beachten ist. Divergierende Auflagefristen bestehen zudem, wenn beispielsweise ein Sondernutzungsplan gleichzeitig mit einem Gesuch um eine Polizeibewilligung (z.B. Rodungsgesuch) aufgelegt werden muss. Mit Abs. 2 werden derartige abweichende Auflagefristen deshalb vereinheitlicht. Ziel dieser Regelung ist, dass für die gesamte öffentliche Auflage – unabhängig der Regelungen in den Spezialerlassen – die gleichen Auflagefristen gelten. Grundsätzlich ist bei einer öffentlichen Auflage die längere Frist massgebend. Sind bundesrechtliche Auflagefristen zu beachten, dann gilt jedoch diese bundesrechtliche Frist für die gesamte öffentliche Auflage.

Abs. 2 greift nur, wenn während der öffentlichen Auflage eine Einwendung möglich ist. Auflagen, die bloss zur Information oder Einsichtnahme dienen (insbesondere im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung), müssen zeitlich nicht koordiniert werden. Ist beispielsweise ein Baugesuch aufzulegen, in dem eine Umweltverträglichkeitsprüfung erfolgt, gilt die 20-tägige Auflagefrist gemäss PBG. Die Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV; SR 814.011) sieht in Art. 15 Abs. 4 zwar vor, dass der Umweltverträglichkeitsbericht während 30 Tagen eingesehen werden kann. Diese Frist zur Einsichtnahme löst aber keine

Einwendungsmöglichkeit aus und übersteuert das kantonale Recht nicht. Der Umweltverträglichkeitsbericht ist somit während 30 Tagen einsehbar; die formelle Auflagefrist (mit Einwendungsmöglichkeit) beträgt dennoch 20 Tage.

Für Bewilligungen, die durch eine kantonale Instanz genehmigt werden müssen, sind spezielle Verfahrensvorschriften notwendig. In diesen Fällen stellt sich regelmässig die Frage, ob die Eröffnung der Verfügungen vor dem Genehmigungsverfahren oder erst danach (mit dem Genehmigungsentscheid) erfolgen soll. In Abs. 3 wird normiert, dass die Eröffnung im Regelfall vor Einleitung des Genehmigungsverfahrens zu erfolgen hat. Für die Gründe wird auf die Ausführungen zu Art. 64b rev.VRG verwiesen.

Art. 64d 4. Rechtsmittel

Seit dem 1. Januar 2015 sieht das kantonale Recht in der Regel vor, dass Verfügungen beim Regierungsrat angefochten werden können. Doppelte verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanzen (Direktion – Regierungsrat) entfallen. Zudem wurde die Rechtsmittelinstanz (Regierungsrat) vereinheitlicht, so dass die formelle Koordination im Rechtsmittelverfahren grösstenteils sichergestellt werden kann. Ist beispielsweise mit einer Baubewilligung des Gemeinderates auch die Gesamtbewilligung der Baudirektion angefochten, ist der Regierungsrat für die Behandlung einer allfälligen Verwaltungsbeschwerde zuständig. Eine bundesrechtswidrige Verfahrensplittung wird dadurch verhindert.

Problematisch sind letztlich nur zwei Konstellationen:

- Es ist denkbar, dass neben der kantonalen oder kommunalen Hauptverfügung auch eine Verfügung des Regierungsrates miteröffnet werden muss. Hauptsächlich bei Wassernutzungsverleihungen des Regierungsrates könnte dies eintreffen. Bei einer allfälligen Beschwerde müsste der Regierungsrat auch seine eigene Wassernutzungsverleihung (und die dazugehörigen Verleihungsbedingungen) beurteilen. Deshalb wird neu geregelt, dass solche Beschwerden direkt beim Verwaltungsgericht anzufechten sind.
- Vereinzelt muss ein angefochtener Rechtsakt durch eine kantonale Direktion genehmigt werden. Beispielsweise bei der Anfechtung von Gestaltungsplänen trifft dies zu. Es würde dem Koordinationsprinzip widersprechen, wenn der Gestaltungsplan beim Regierungsrat angefochten und gleichzeitig durch die Baudirektion genehmigt werden muss. Deshalb wird verankert, dass genehmigungsbedürftige Verfügung immer bei der kantonalen Genehmigungsinstanz (Baudirektion) anzufechten sind.

Analog der Regelung zur einheitlichen Auflagefrist gemäss Art. 64c Abs. 2 rev.VRG ist sicherzustellen, dass für gleichzeitig eröffnete Verfügungen eine einheitliche Beschwerdefrist gilt. Das kantonale Rechts stellt dies in der Regel bereits sicher, indem gemäss Art. 71 Abs. 1 VRG durchwegs eine Beschwerdefrist von 20 Tagen gilt. Der Bund schreibt den Kantonen in Einzelfällen jedoch die Rechtsmittelfrist für Beschwerden auf kantonaler Stufe vor. In Abs. 2 wird sichergestellt, dass in solchen Fällen eine einheitliche Rechtsmittelfrist gilt. Analog zu Art. 64 Abs. 2 rev.VRG gilt grundsätzlich die längere Beschwerdefrist. Selbstverständlich geht eine allfällige kürzere bundesrechtliche Beschwerdefrist vor.

4.2 Planungs- und Baugesetz

Art. 150, Titel Kantonale Baukoordination 1. Einleitung des Verfahrens

Bei Eingang eines Baugesuchs ist die Baubewilligungsbehörde (in der Regel der Gemeinderat) für die formelle Prüfung der Unterlagen zuständig. Auch muss die Baubewilligungsbehörde das Baugesuch öffentlich auflegen. Wenn kantonale Bewilligungen oder Stellungnahmen notwendig sind, hat die Baubewilligungsbehörde das Gesuch jedoch auch noch der kantonalen

Baukoordination (Baudirektion) weiterzuleiten (Art. 150 PBG). Diese stellt nur aber immerhin sicher, dass sämtliche kantonalen Bewilligungen und Stellungnahmen in den kantonalen Gesamtbewilligungsentscheid und in die kantonale Gesamtstellungnahme einfließen. So fließen beispielsweise Stellungnahmen der Kommission für Denkmalpflege bei Bauprojekten in geschützten Ortsbildern gemäss Art. 8 Abs. 3 des Gesetzes über den Schutz der Kulturdenkmäler (Denkmalschutzgesetz, DSchG; NG 322.2) in die kantonale Gesamtstellungnahme ein. Bewilligungen zu geschützten Objekten werden gestützt auf Art. 18 Abs. 3 DSchG in der kantonalen Gesamtbewilligung verfügt. Die kantonale Baukoordination hat jedoch nicht die Funktion der Leitbehörde; diese Aufgabe obliegt der Baubewilligungsbehörde. Demnach ist auch die Baubewilligungsbehörde – und gerade nicht die kantonale Baukoordination – für die gleichzeitige öffentliche Auflage verschiedener zusammenhängender Gesuche (z.B. Baugesuch und Rodungsgesuch) und für die gemeinsame Eröffnung sämtlicher Bewilligungen (wie beispielsweise der Baubewilligung gemäss Art. 141 Abs. 1 PBG sowie der Ausnahmbewilligung für die Rodung gemäss Art. 3 des Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Wald (Kantonales Waldgesetz, kWaG; SR 831.1) verantwortlich (vgl. Art. 64a rev.VRG).

Der geltenden Titel von Art. 150 PBG ("Baukoordination") erweckt jedoch den Eindruck, dass die Umsetzung der bundesrechtlichen Koordinationsbestimmungen in Art. 25a RPG durch die Baudirektion erfolgt. Dies ist – wie soeben dargelegt – gerade nicht der Fall. Die Baudirektion hat lediglich sicherzustellen, dass die kantonalen Bewilligungen und Stellungnahmen in zwei Dokumenten zusammengefasst und anschliessend der Leitbehörde (Baubewilligungsbehörde) zur formellen und materiellen Koordination weitergeleitet werden. Aus diesem Grund wird der Titel von Art. 150 PBG angepasst bzw. ergänzt.

169 Abs. 3 Rechtsmittel

Die Koordinationsbestimmungen zu baurechtlichen Verfahren sind neu im rev.VRG normiert. Diese Regelungen gelten auch für Rechtsmittelverfahren zu Baubewilligungen, Gestaltungsplänen, Bebauungsplänen oder Zonenplänen. Mit dem Hinweis in Abs. 3 wird klargestellt, dass die Koordinationsbestimmungen beachtet werden müssen.

169a Aufgehoben

Bis anhin wurde in Art. 169a PBG die Koordination der Rechtsmittel gegen Verfügungen, die sich auf das Planungs- und Baugesetz stützen, geregelt. Neu ist diese Koordination gestützt auf Art. 64a rev.VRG sichergestellt. Art. 169a PBG ist vollständig zu streichen

4.3 Wasserrechtsgesetz

Die Auflagefrist im geltenden Art. 14 entspricht nicht den Auflagefristen anderer baurechtlicher Verfahren im Kanton Nidwalden. Zur Vereinheitlichung der Fristen und zur Vereinfachung der Verfahrenskoordination wird die Auflagefrist von 30 auf 20 Tage verkürzt.

4.4 Waldgesetz

Die Auflagefrist im geltenden Art. 4 entspricht nicht den Auflagefristen anderer baurechtlicher Verfahren im Kanton Nidwalden. Zur Vereinheitlichung der Fristen und zur Vereinfachung der Verfahrenskoordination wird die Auflagefrist von 30 auf 20 Tage verkürzt.

5 Beispiele zur Koordination baurechtlicher Verfahren

Im Anhang wird bei einigen wichtigen Verfahren dargelegt, welche Instanz als Leitbehörde gilt. Die Verfahren werden nicht im Detail dargestellt; die Darstellung beschränkt sich auf die wesentlichen Verfahrensschritte. Es ist zudem zu berücksichtigen, dass die Leitbehörde je nach Projekt unterschiedlich definiert werden muss. Eine abstrakte Betrachtung ist nicht möglich, weshalb die Verfahrensabläufe im Anhang nur mögliche Beispiele darstellen sollen.

6 Auswirkungen der Vorlage

Mit der Vorlage wird die vom Bund gemäss Art. 25a RPG geforderte Verfahrenskoordination im Kanton Nidwalden vollumfänglich umgesetzt. Sowohl in formeller als auch materieller Hinsicht werden Verfügungen, die in einem derart engen Sachzusammenhang stehen, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander bestehen können, durch die Leitbehörde sowohl formell (hinsichtlich Verfahren) als auch materiell (inhaltlich) koordiniert. Dadurch erhalten sowohl die Behörden als auch die betroffenen Privaten mehr Transparenz und Verfahrenssicherheit.

Der Leitbehörde erwächst durch ihre Aufgabe das Verfahren zu koordinieren zwar ein geringer Mehraufwand. Das Risiko, dass Verfügungen durch die Gerichtsinstanzen aufgrund formeller Fehler aufgehoben werden müssen, wird indessen erheblich reduziert. Insgesamt führt die Revision somit zu keinen finanziellen Auswirkungen.

7 Terminplan

Beratung Kommission BUL	8. Januar 2018
Beratung Kommission SJS	9. Januar 2018
1. Lesung LR	31. Januar 2018
2. Lesung LR	28. Februar 2018
Referendumsfrist	März - April 2018
Inkrafttreten	1. Mai 2018

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landammann

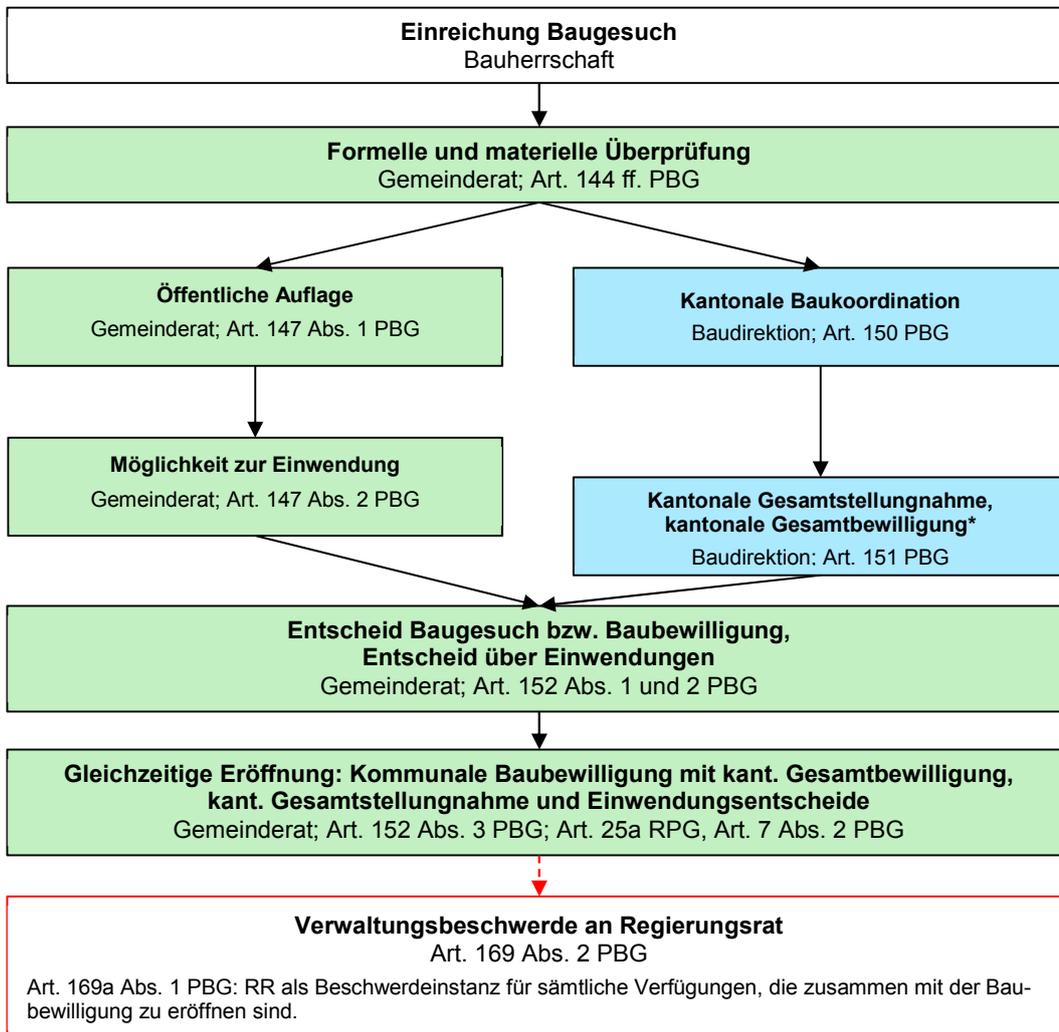
Yvonne von Deschwanden

Landschreiber

Hugo Murer

Anhang

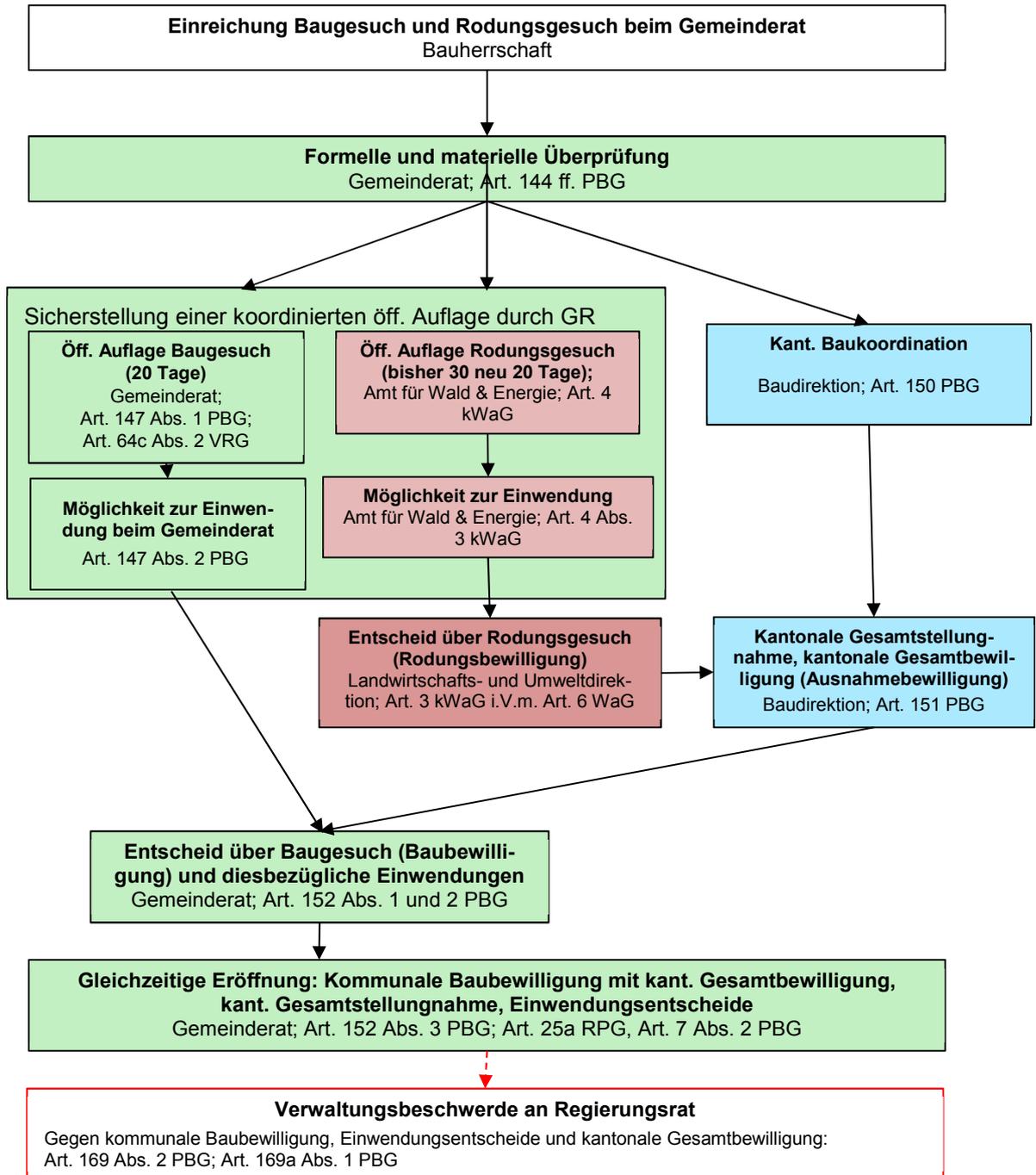
1. Ordentliches Baubewilligungsverfahren mit kantonaler Gesamtbewilligung



Leitbehörde: Gemeinderat

* Die kantonale Gesamtbewilligungsentscheid enthält bei Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone insbesondere den Entscheid über die Zonenkonformität oder die Erteilung einer Ausnahmegewilligung gemäss Art. 209 Abs. 2 BauG bzw. Art. 138 PBG).

2. Ordentliches Baubewilligungsverfahren mit Rodungsbewilligung



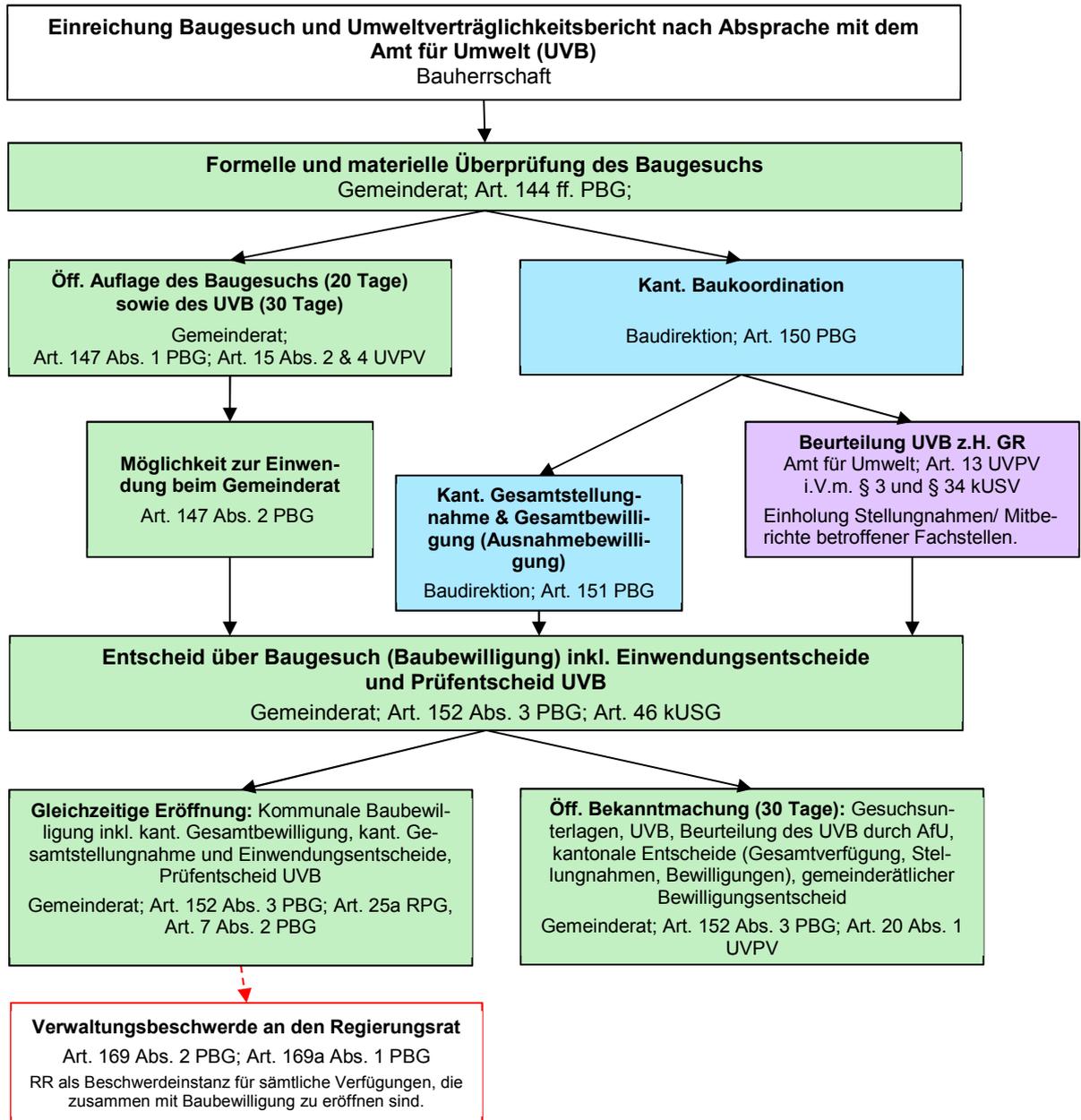
Leitbehörde: Gemeinderat

3. Ordentliches Baubewilligungsverfahren mit Wassernutzungskonzession



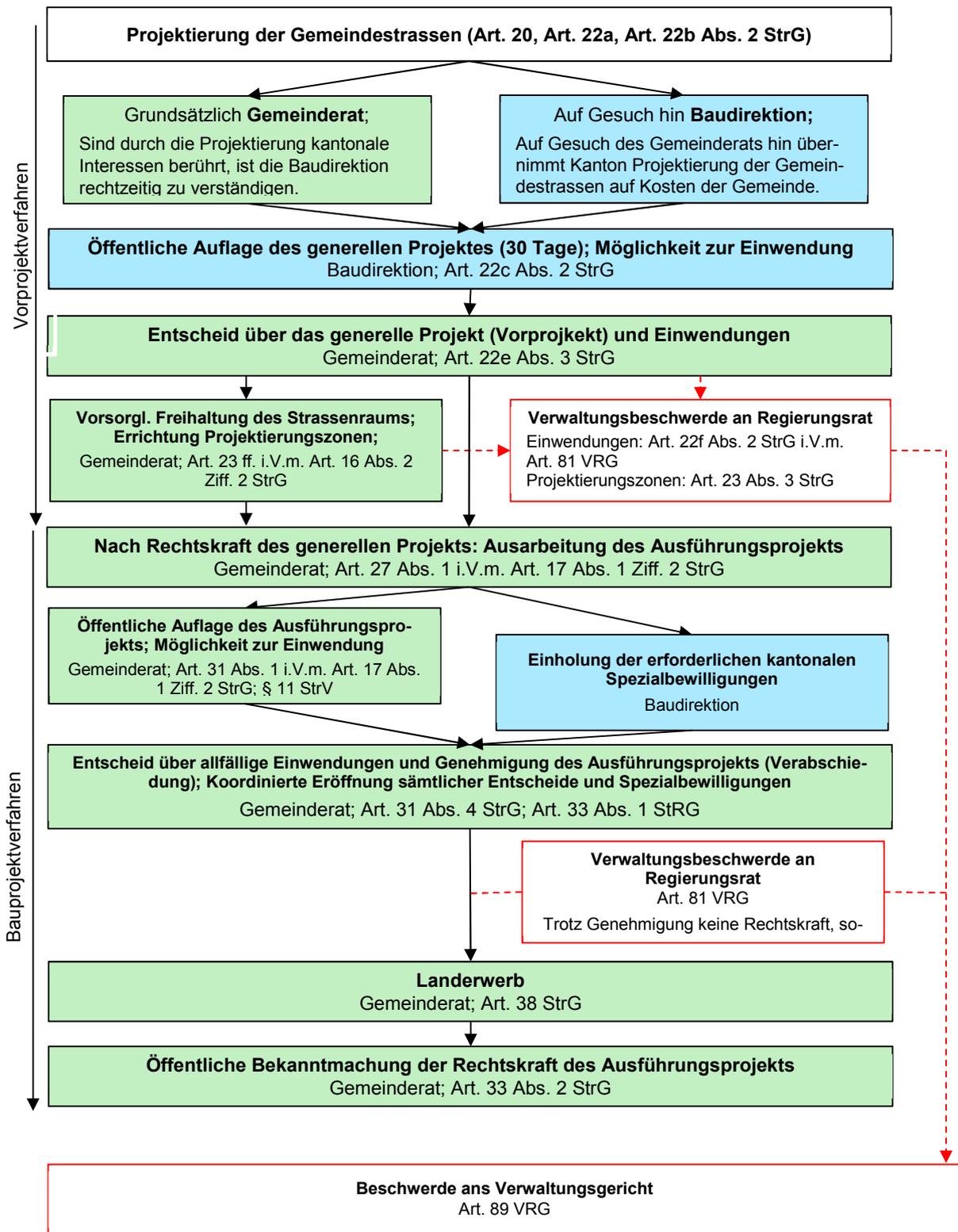
Leitbehörde: Regierungsrat

4. Ordentliches Baubewilligungsverfahren mit UVP



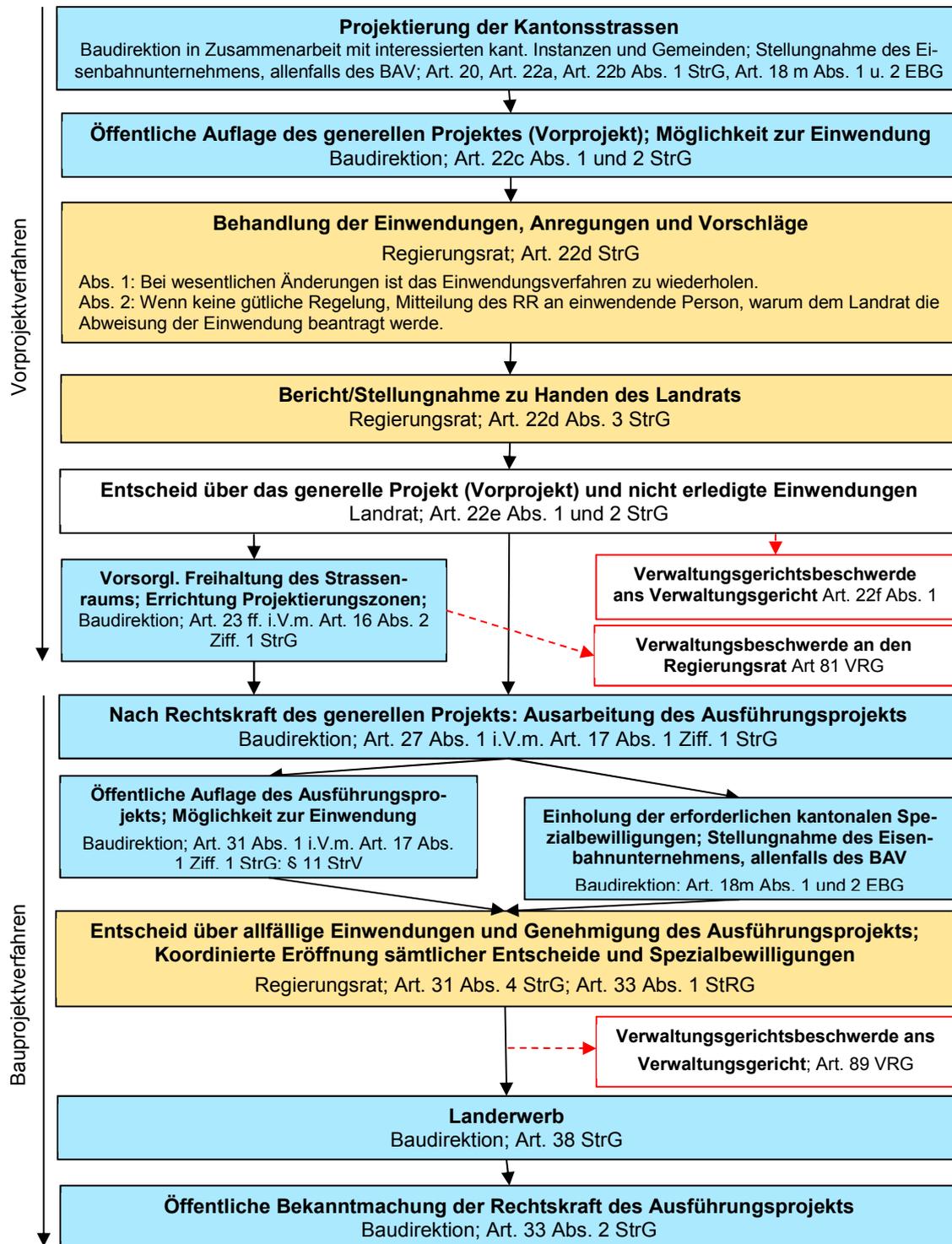
Leitbehörde: Gemeinderat

5. Kommunales Strassenbewilligungsverfahren (mit kantonalen separaten Spezialbewilligungen)



Leitbehörde: Gemeinderat

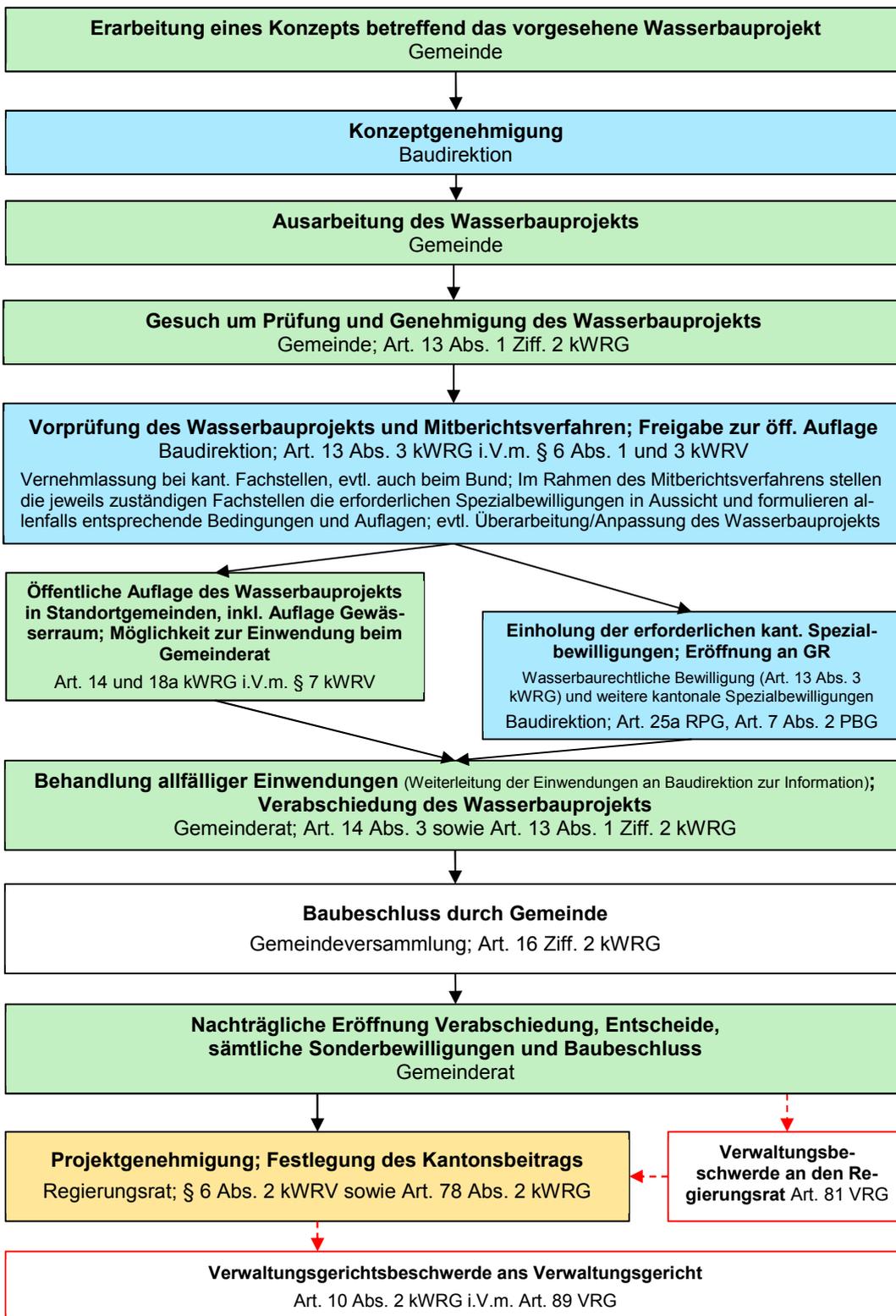
6. Kantonales Strassenbewilligungsverfahren (mit weiteren kantonalen Bewilligungen – evtl. mit Zustimmung gemäss Art. 18m EBG als Beispiel)



Leitbehörde: Regierungsrat

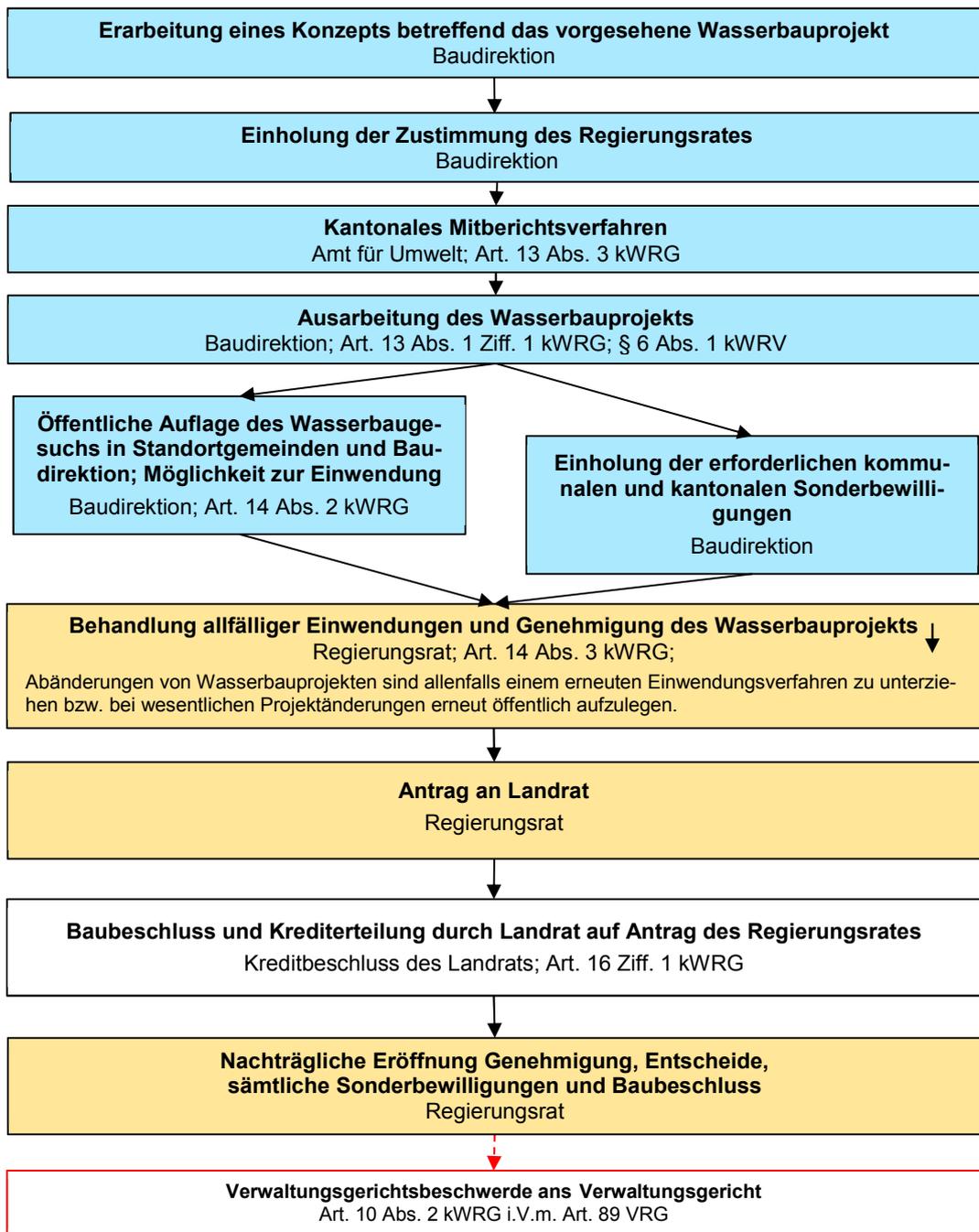
Ist die Zustimmung der Bahnverwaltung oder allenfalls des BAV gemäss dem Eisenbahngesetz (EBG; SR 742.101) erforderlich, so ist die Leitbehörde für die Einholung der Zustimmung zuständig (Art. 18m EBG).

7. Kommunale Wasserbaubewilligung mit kantonalen Bewilligungen (und Genehmigung durch Kanton); kWRG



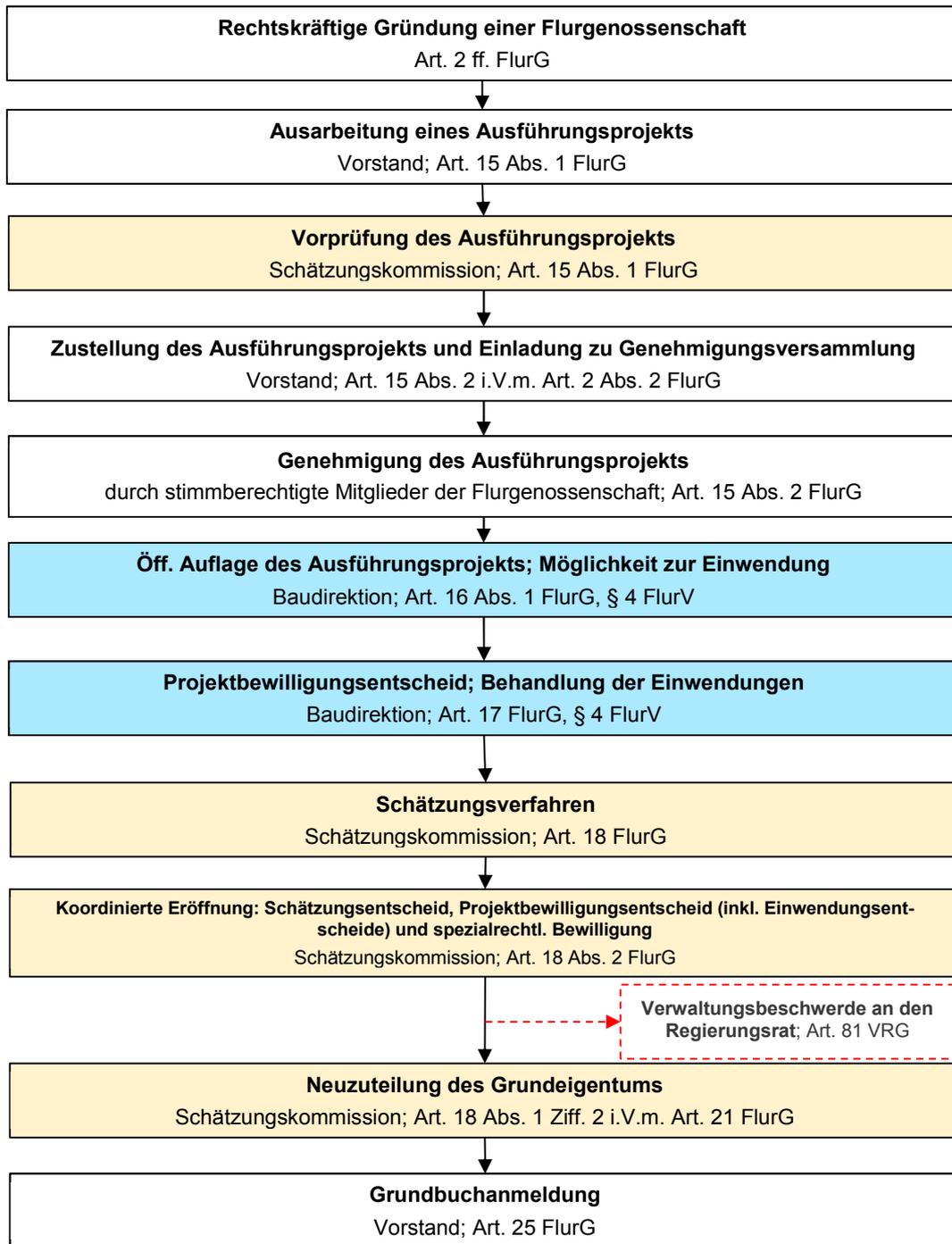
Leitbehörde: Gemeinderat

8. Kantonale Wasserbaubewilligung mit weiteren kantonalen Bewilligungen und kommunaler Baubewilligung; kWRG



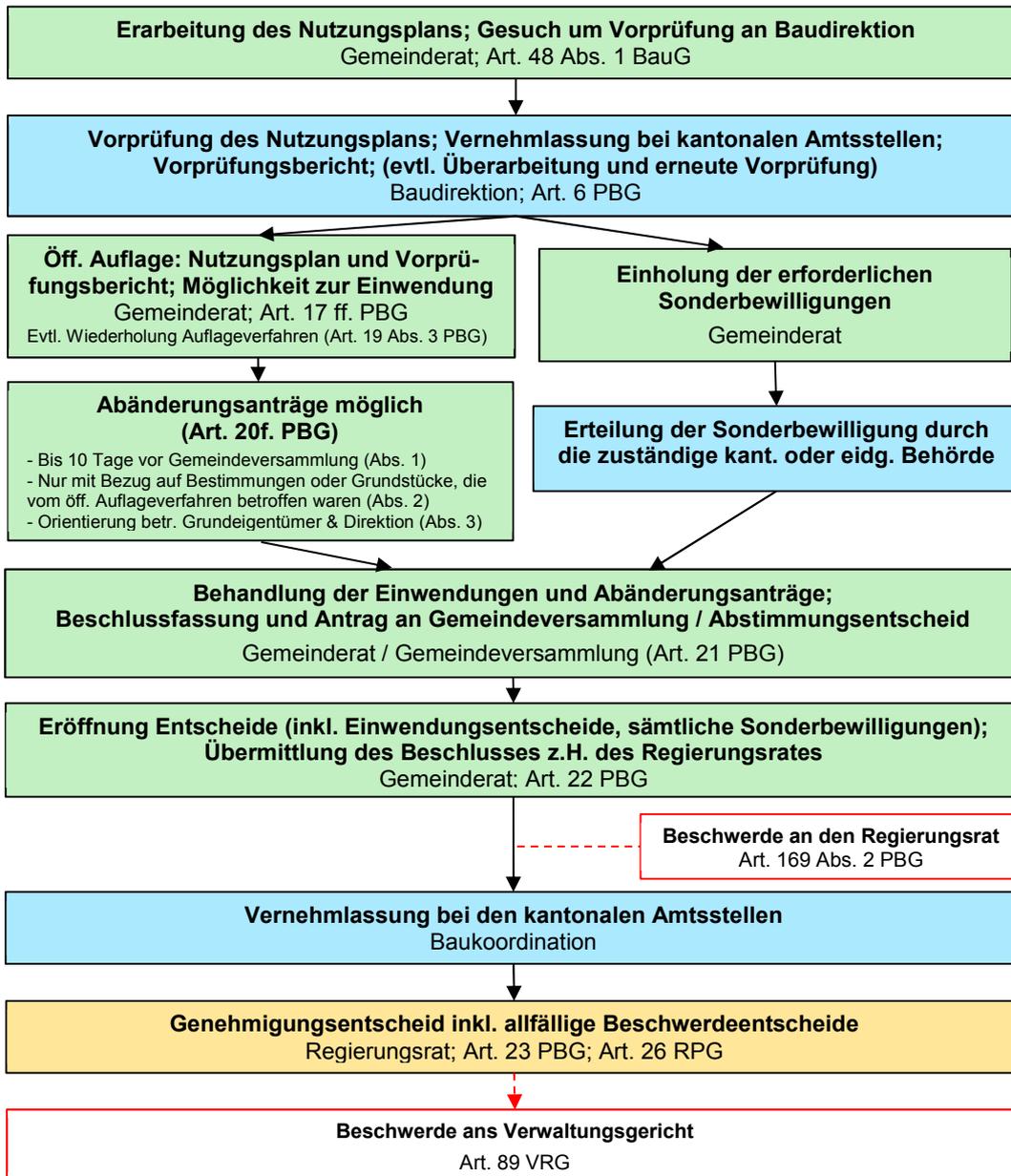
Leitbehörde: Regierungsrat

9. Bewilligung gemäss Flurgenossenschaftsgesetzgebung



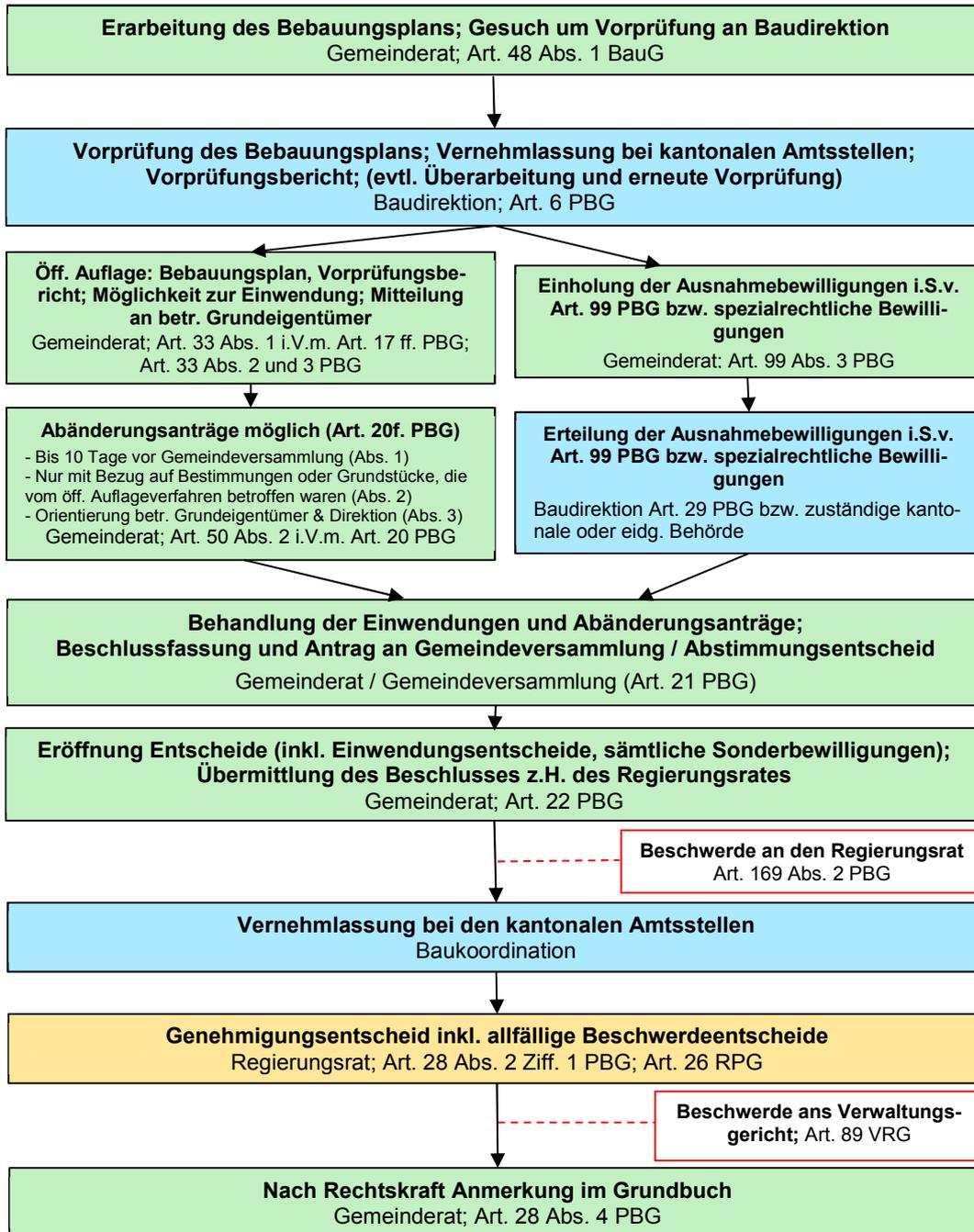
Leitbehörde: Schätzungskommission

10. Nutzungsplanverfahren



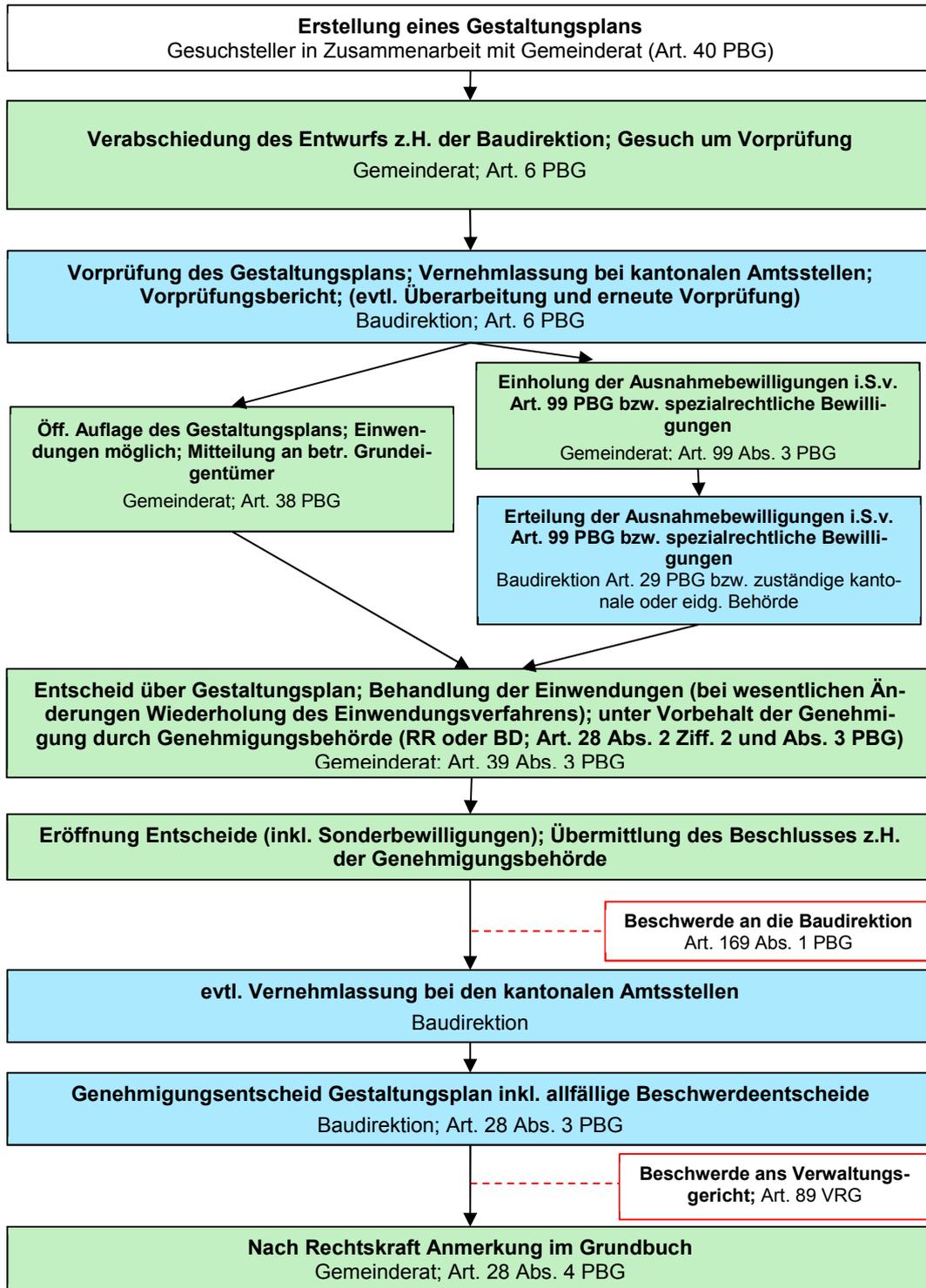
Leitbehörde: Gemeinderat

11. Bebauungsplan mit spezialrechtlichen Bewilligungen



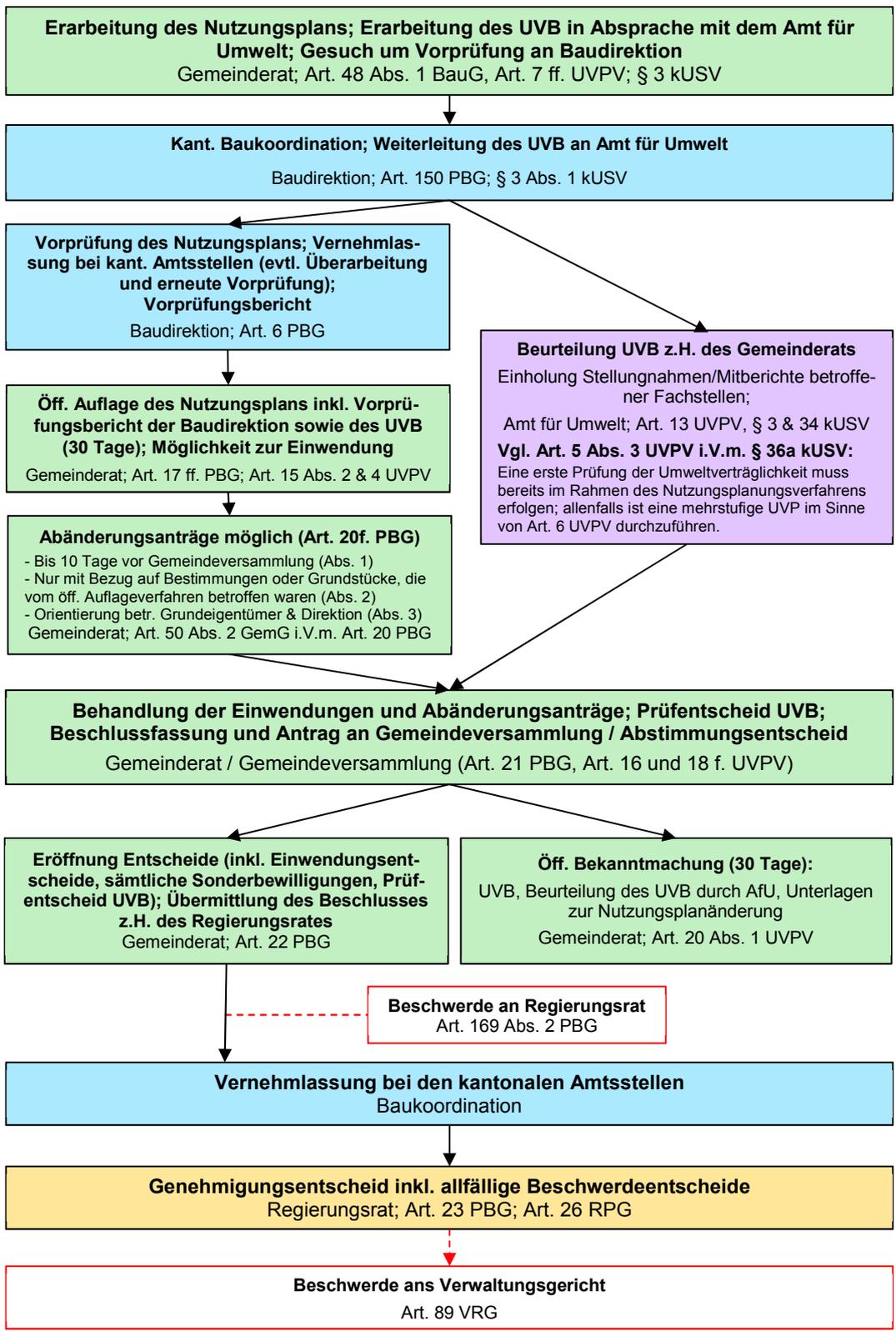
Leitbehörde: Gemeinderat

12. Gestaltungsplan



Leitbehörde: Gemeinderat

13. Nutzungsplanung mit UVP



Leitbehörde: Gemeinderat