

Rechtsprechung der öffentlichrechtlichen Abteilung und der Steuerrekurskommission

Jurisprudence de la Cour de droit public et de la Commission de recours en matière fiscale

Raumplanung Aménagement du territoire

KGE (öffentlichrechtliche Abteilung) – A1 21 9 vom 17. Juni 2021

Koordinationsgebot nach Art. 25a RPG

- Art. 25a Abs. 2 lit. d RPG lässt auch Ausnahmen von einer gleichzeitigen Eröffnung der Verfügungen zu, bspw. wenn sowohl kantonale wie auch eidgenössische Entscheide vorliegen (E. 7.1.1).
- Die Gliederung der Projektierung und Beurteilung erlaubt es, zunächst einen Grundsatzentscheid herbeizuführen, ohne dass schon über sämtliche, auch untergeordnete Bewilligungen entschieden werden müsste (E. 7.1.3 und 7.4).
- Das Gesetz schreibt nicht vor, dass bei unterschiedlichen Zuständigkeiten eine Leitbehörde einen einzigen Entscheid erlassen muss, sondern dass die für die Koordination verantwortliche Behörde für eine inhaltliche Abstimmung der Verfügungen sorgt (E. 7.2).
- Zulässigkeit von Auflagen und Bedingungen in einer Verfügung (E. 7.3).

Exigences de coordination selon l'article 25a LAT

- Une exception à une notification simultanée des décisions selon l'art. 25a al. 2 let. d LAT est admissible lorsqu'il s'agit par exemple de décisions fédérales et cantonales (consid. 7.1.1).
- Séparer la conception d'un projet et son évaluation permet d'aboutir d'abord à une décision de principe sur son admissibilité, sans déjà se prononcer sur toutes les autorisations, y compris celles de moindre importance (consid. 7.1.3 et 7.4).
- La loi n'exige pas le prononcé d'une décision unique lorsque les compétences décisionnelles appartiennent à des autorités différentes ; elle prescrit en revanche à l'autorité chargée de la coordination de veiller à la concordance matérielle des décisions (consid. 7.2).
- Charges et conditions dans une décision : réquisits de leur admissibilité (consid. 7.3).

Aus den Erwägungen

7. Die Beschwerdeführerin bemängelt des Weiteren, die Koordinationspflicht nach Art. 25a des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) sei verletzt worden, da der Plangenehmigungsentscheid des Staatsrats und derjenige des Bundesamts für Energie (BFE) nicht zeitgleich eröffnet und kein einheitliches Rechtsmittel gewährt worden sei. Es hätte ein einziger Entscheid durch eine Leitbehörde erfolgen sollen. Die Koordinationspflicht sei auch dadurch verletzt, dass das Überwachungs- und Monitoringkonzept im angefochtenen Entscheid nicht verbindlich festgelegt und angeordnet worden sei. Die Nebenbestimmungen wie sie in den Auflagen [20] und [61] formuliert worden seien, könnten nicht als Nebenbestimmungen angeordnet und erst später verfügt werden. Die Auflagen seien zu unbestimmt und unvollständig. Das entsprechende Konzept müsse mit sämtlichen Rechten und Pflichten, Zuständigen, Entschädigungsfolgen, konkreten Festsetzungen und Anordnungen zum aktuellen und künftigen Monitoring zusammen mit dem angefochtenen Entscheid erlassen und für mindestens 30 Jahre verfügt werden. Dies gebiete der Grundsatz der materiellen und formellen Koordination. Zudem seien die beiden Auflagen [20] und [61] rechtsunwirksam, da hierfür eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage fehle.

7.1 Das Koordinationsgebot (Art. 25a RPG) verlangt, dass die für die Errichtung einer Baute erforderlichen Verfügungen materiell und soweit möglich formell koordiniert ergehen (Abs. 1-3). Formelle Koordination bedeutet, dass wenn bei der Beurteilung koordinationsbedürftiger Rechtsfragen verschiedene erstinstanzliche Behörden zuständig sind, diese die Rechtsanwendung in einer Weise abstimmen müssen, dass qualitativ ein gleichwertiges Koordinationsergebnis erzielt wird (vgl. BGE 116 Ib 50 E. 4.b; vgl. Arnold Marti in: Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen, Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, 2020, N. 3 zu Art. 25a). Gemäss Art. 25a RPG ist eine Behörde zu bezeichnen, die für ausreichende Koordination sorgt, wenn die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden erfordert (Abs. 1).

7.1.1 Art. 25a Abs. 2 lit. d RPG sieht vor, dass die für die Koordination verantwortliche Behörde für eine inhaltliche Abstimmung sowie möglichst für eine gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen sorgt. Die Formulierung "möglichst" in Art. 25a Abs. 2 lit. d RPG lässt aber auch Ausnahmen von einer gleichzeitigen Eröffnung zu. Ein solcher Ausnahmefall ist beispielsweise gegeben, wenn neben kantonalen Entscheiden auch ein Entscheid einer eidgenössischen Behörde vorliegt. Das Bundesgericht hat in einem Entscheid aus dem Jahre 2015 zusammenfassend festgehalten, dass keine strikte Pflicht zur gemeinsamen bzw. gleichzeitigen Eröffnung der erforderlichen Verfügungen bestehe. Demnach sei eine Eröffnung von Verfügungen, die wenige Tage hintereinander erfolgte, zulässig, wenn es den Parteien möglich gewesen sei, die Verfügungen am gleichen Tag anzufechten. Mit der möglichst gemeinsamen Eröffnung der Verfügungen soll sichergestellt werden, dass sich die Verfahrensbeteiligten bei deren Anfechtung ein vollständiges Bild über die Sach- und Rechtslage machen können und im Rechtsmittelverfahren alle Aspekte gesamthaft beurteilt werden können (vgl. Arnold Marti, a.a.O., N. 49 f. zu Art. 25a; vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_529/2014 vom 13. Oktober 2015 E. 2.4). Art. 25a Abs. 3 RPG verankert den Grundsatz, wonach die verschiedenen Verfügungen keine Widersprüche enthalten dürfen. Diesem Prinzip kann auch entsprochen werden, wenn die zuständigen Behörden getrennte Verfügungen für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich erlassen. Bei einem solchen Vorgehen können indessen unterschiedliche Rechtsmittelinstanzen zuständig sein, was zwar zu widersprüchlichen Entscheiden führen, allerdings im Falle einer Anfechtung beim Bundesgericht korrigiert werden könnte (vgl. BGE 133 II 181 E. 5.1.4; vgl. Arnold Marti, a.a.O., N. 49 zu Art. 25a).

7.1.2 Sodann muss auch die Rechtsanwendung materiell koordiniert, d. h. inhaltlich abgestimmt erfolgen, wenn zwischen den verschiedenen Bewilligungen bzw. den anzuwendenden materiell-rechtlichen Vorschriften ein derart enger Sachzusammenhang bestand, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden dürfen (BGE 137 II 182 E. 3.7.4.1, BGE 126 II 26 E. 5d; Urteil des Bundesgerichts 1C_236/2013 vom 4. Februar 2014 E. 3.1; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltrecht, 5. A., Bern 2008, S. 459; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N. 32 f. zu Art. 25a RPG). Das Erfordernis des engen

Sachzusammenhanges wird bejaht, wenn Rechtsfragen derart untrennbar miteinander verbunden sind, dass eine verfahrensrechtlich getrennte Behandlung zu sachlich unhaltbaren Ergebnissen führen könnte (BGE 117 Ib 35 E. 3e). Ohne Koordination dieser materiellen Fragen besteht die Gefahr, dass widersprüchliche Entscheide ergehen könnten, was einer willkürlichen Rechtsanwendung gleichkäme (BGE 137 II 182 E. 3.7.4.1).

7.1.3 Bei komplexeren Vorhaben ist es gelegentlich nicht vermeidbar, dass der Grundsatzentscheid über die Zulässigkeit eines Vorhabens vor dem Entscheid über weitere Bewilligungen getroffen werden muss, weil es unmöglich ist, alle Gesichtspunkte, die Gegenstand einer Bewilligung bilden, in einem Entscheid zu behandeln. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts erlaubt es die Gliederung der Projektierung und Beurteilung zunächst einen Grundsatzentscheid herbeizuführen, ohne dass schon über sämtliche, auch untergeordnete Bewilligungen entschieden werden müsste. Die Aufteilung auf zwei Verfahrensstufen erfordert, dass im Rahmen der ersten Stufe sämtliche grundsätzlich wesentlichen Aspekte der Anlage oder Baute behandelt werden. Diese dürfen dann auf der zweiten Stufe nicht mehr in Frage gestellt werden. Die Behörde darf beispielsweise in einer ersten Etappe über die Konzession betreffend die Wassernutzung und über die notwendigerweise mit dieser Verleihung verbundenen Bewilligungen (insbesondere die fischerei-, naturschutz- und gewässerschutzrechtliche Bewilligung) und erst anschliessend in einer zweiten Etappe über die Baubewilligung sowie über weitere Bewilligungen, in denen die Konzession "lediglich" im Einzelnen durchgesetzt und konkretisiert wird, entscheiden (vgl. BGE 140 II 262 E. 4.3; vgl. René Wiederkehr, *Ausgewählte Fragen der Koordinationspflicht nach Art. 25a RPG aus der Sicht der Praxis*, AJP 2015, S. 599 ff., S. 604).

7.2 Die Rüge der Beschwerdeführerin, der Koordinationsgrundsatz sei verletzt, da nicht ein einziger Entscheid durch die Leitbehörde erfolgte, sondern zwei separate Entscheide durch zwei unterschiedliche Behörden ergingen, zielt ins Leere. Gemäss Art. 9 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über den Wasserbau vom 15. März 2007 (SGS/VS 721.1) liegt der Wasserbau und der Unterhalt der Rhone in der Zuständigkeit des Kantons. Für die Verlegung der Erdgasleitung hingegen ist das Bundesamt für Energie zuständig (Art. 1, 2 und 17 des Bundesgesetzes über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe vom 4. Oktober 1963 (SR 746.1; RLG). Das

Gesetz schreibt nicht vor, dass bei unterschiedlichen Zuständigkeiten eine Leitbehörde einen einzigen Entscheid erlassen muss, sondern dass die für die Koordination verantwortliche Behörde für eine inhaltliche Abstimmung der Verfügungen sorgt. Ebenso ist die Rüge, die Entscheide hätten zeitgleich eröffnet werden sollen, unbegründet. Gemäss Aussagen der Beschwerdeführerin sei ihr der angefochtene Plangenehmigungsentscheid des Staatsrats am 15. Dezember 2020 und die Plangenehmigungsverfügung des BFE zwei Tage später zugestellt worden (act. 4). Wie das Bundesgericht in seinem Urteil 1C_529/2014 vom 13. Oktober 2015 festhielt, liegt darin kein Verstoss gegen Art. 25a RPG vor, da die beiden Entscheide nur wenige Tage hintereinander erfolgten, was der Beschwerdeführerin erlaubt hätte, die beiden Verfügungen am gleichen Tag in vollständiger Kenntnis der Sach- und Rechtslage anzufechten. Ebenso zielt die Rüge, die Koordinationspflicht sei verletzt worden, da bei dem angefochtenen Entscheid des Staatsrats und der Plangenehmigungsverfügung des BFE kein einheitliches Rechtsmittel gegeben sei, ins Leere. Nach oben zitierter bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist ein solches Vorgehen nicht unzulässig. Der Staatsrat hat damit keine Verletzung von Art. 25a RPG begangen.

7.3 Die Beschwerdeführerin rügt, dass die Anordnungen in den Auflagen [20] und [61] direkt in der Plangenehmigung selbst verbindlich hätten verfügt werden müssen. Es gäbe keine rechtliche Grundlage für solche Auflagen. Es sei zudem rechtswidrig, die in den Auflagen [20] und [61] genannten Aspekte von der Dienststelle für Umwelt (DUW) genehmigen zu lassen, dies hätte der Staatsrat selbst vorzunehmen.

7.3.1 Auflagen und Bedingungen sind Nebenbestimmungen, welche einer verfügenden Behörde erlauben, den ihr zustehenden Beurteilungsspielraum in angemessener Weise zu nutzen und die durch eine Verfügung begründeten verwaltungsrechtlichen Pflichten und Rechte entsprechend den konkreten Umständen näher auszugestalten, um den Besonderheiten des Einzelfalls besser gerecht zu werden (René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, 2012, N. 2469, 2484). Eine Auflage ist die mit einer Verfügung verbundene zusätzliche Verpflichtung zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen, die sich sachlich auf die Hauptregelung bezieht, sich jedoch nicht auf deren Rechtswirksamkeit auswirkt (vgl. BGE 129 II 361 E. 4.2). Nebenbestimmungen sind grundsätzlich nur zulässig, wenn sie sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen, einem

öffentlichen Interesse entsprechen, in einem hinreichend engen Sachzusammenhang zum anzuordnenden Entscheid stehen und verhältnismässig sind (René Wiederkehr/Paul Richli, a.a.O., N. 2526 ff.). In Nebenbestimmungen einer Verfügung vorgesehene Bedingungen oder Auflagen bedürfen nach dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung einer gesetzlichen Grundlage. Diese muss nach der Rechtsprechung nicht in allen Fällen ausdrücklich in einem Rechtssatz vorgesehen sein. Vielmehr kann sie sich auch aus dem vom Gesetz verfolgten Zweck und damit aus einem mit der Hauptanordnung in einem engen Sachzusammenhang stehenden öffentlichen Interesse ergeben. (vgl. BGE 121 II 88, E. 3.a; Urteil des Bundesgerichts 1C_587/2018 vom 18. September 2019 E. 3.3). Vorliegend beruhen die Auflagen [20] und [61] auf der gesetzlichen Grundlage von Art. 14 Abs. 3 des Ausführungsreglements der Bundesverordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 6. April 2016 (SGS/VS 814.100; RUVPV), wonach die zuständige Behörde im Entscheid gegebenenfalls die für die Verwirklichung des Projekts geltenden Bedingungen oder die vom Gesuchsteller zu erfüllenden Auflagen festsetzt.

Der Vorwurf, wonach der Staatsrat die Aufgabe der Genehmigung des noch zu verfügenden Überwachungskonzepts nicht an die Dienststelle für Umwelt delegieren dürfe, ist nicht Gegenstand dieses Verfahrens. Die Frage der Zuständigkeit kann die Beschwerdeführerin im Rahmen des Verfahrens zur Genehmigung des Überwachungskonzepts vorbringen.

7.4 Auch mit der Rüge, wonach die Auflagen unvollständig und zu unbestimmt seien, dringt die Beschwerdeführerin nicht durch. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist es zulässig, bei komplexeren Verfahren das Projekt zu etappieren, unter der Voraussetzung, dass im Rahmen der ersten Stufe sämtliche grundsätzlich wesentlichen Aspekte behandelt werden. Dies hat der Staatsrat getan, indem er verpflichtend verfügte, dass ein Überwachungskonzept nötig ist. Die Ausgestaltung der Details allerdings bzw. die konkretisierenden Einzelheiten der Auflage zur Durchführung der Überwachung durfte der Staatsrat damit einer künftigen Verfügung im Rahmen der zweiten Stufe überlassen. Wie die DUW in ihrer Stellungnahme vom 8. Juli 2020 ausführt, handelt es sich bei der Grundwasserüberwachungsstrategie im Raum H. um einen iterativen Prozess, der unter Berücksichtigung der Datensätze im

Zusammenhang mit dem Thermalbad H. und der Sanierung der ehemaligen Deponie J., der im Los xxx gemachten Erfahrungen, der ausstehenden Analysenresultate im Los xxx sowie der noch ausstehenden hydrogeologischen Modellierungen durchgeführt werden müsse. Es ist damit nachvollziehbar und sachlich gerechtfertigt, dass die Details zur Ausgestaltung des Überwachungskonzepts in einem weiteren Verfahren in einer zweiten Stufe verfügt werden. Der Staatsrat hat damit keine Rechtsverletzung begangen und die Auflagen sind nicht als unvollständig zu werten.