

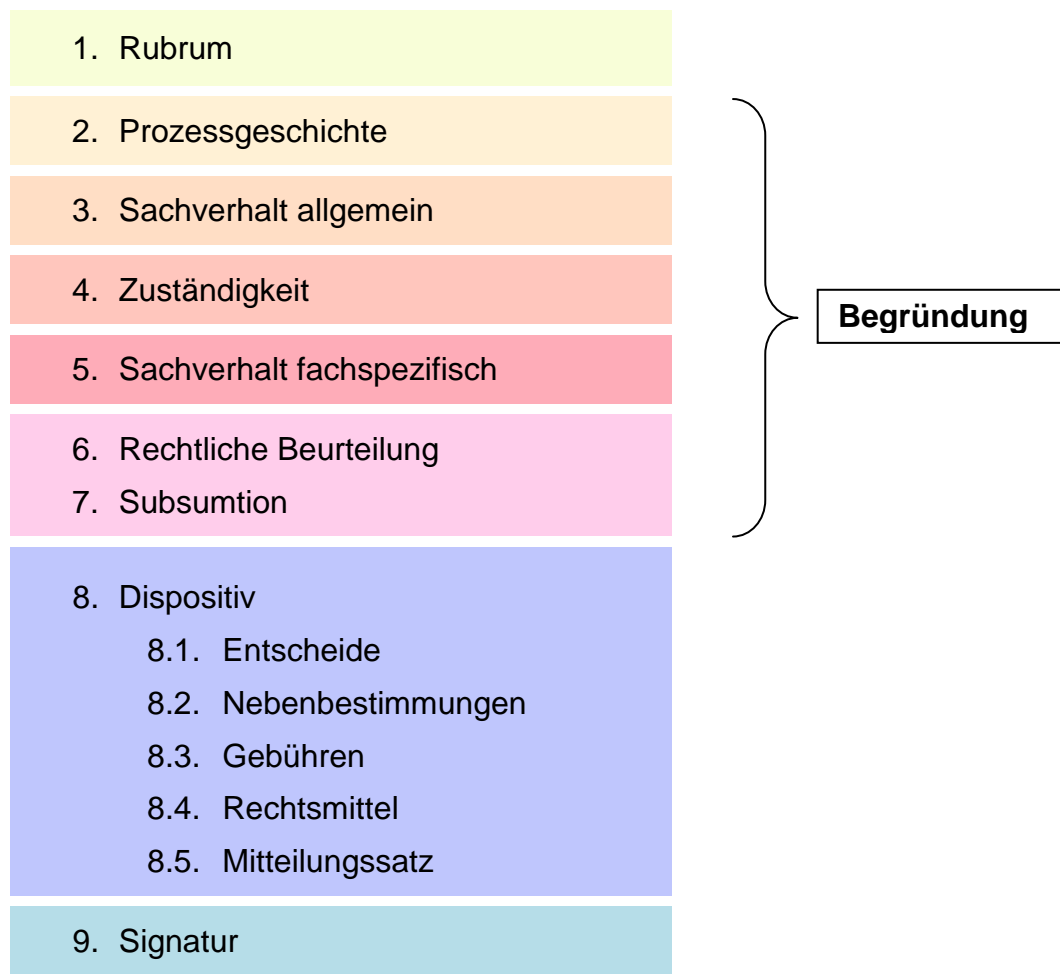


1. Die Verfügung

Die Verfügung ist ein individueller Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise gegenüber einer oder mehreren Personen geregelt wird. Die Verfügung erfüllt verschiedene Funktionen:

- Regelung von Verwaltungsrechtsverhältnissen
- Anfechtungsobjekt im Rechtsmittelverfahren
- Voraussetzung für die Durchsetzung von verwaltungsrechtlichen Rechten und Pflichten¹

Um ihre Funktionen erfüllen zu können, muss eine Verfügung als solche erkennbar, verständlich, nachvollziehbar und vollständig sein. Eine BVV Gesamtverfügung² ist in der Regel wie folgt aufgebaut (vgl. Muster BVV Gesamtverfügung im Anhang):



2. Die Begründung

Die Begründung einer Verfügung soll die betroffene Person in die Lage versetzen, die Tragweite einer Anordnung zu verstehen und zu entscheiden, ob sie sie anfechten soll oder nicht. Im Rechtsmittelverfahren dient die Begründung dazu, der Rechtsmittelinstanz die Überlegungen der Vorinstanz aufzuzeigen. Überzeugende Begründungen vermögen in einem gewissen Masse Rechtsmittel zu verhindern³.

Die Baubewilligung ist die behördliche Feststellung, dass dem Projekt keine öffentlich-rechtlichen Hindernisse entgegenstehen. Sie ist zu erteilen, wenn das Bauvorhaben den Vorschriften des PBG und den ausführenden Verordnungen entspricht. Nach konstanter Praxis muss diese Feststellung nicht speziell begründet werden, wenn dem Baugesuch vollumfänglich entsprochen wird. Daran ändert sich auch nichts, wenn Dritte das Begehren um Zustellung des Bauentscheids verlangt haben. Begründet werden müssen aber Ausnahmbewilligungen sowie Bauverweigerungen und Nebenbestimmungen (Auflagen und Bedingungen)⁴.

Der Umfang der Begründungspflicht hängt von der Komplexität des Falls, dem Entscheidungsspielraum der Behörde und der Stärke des Eingriffs in die individuellen Rechte ab⁵. Aufgrund der Komplexität der rechtlichen Materie und der Ermessensspielräume der Bewilligungsbehörde ist bei Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone jeweils im Einzelnen darzulegen, weshalb ein Bauvorhaben als zonenkonform beurteilt wird oder eine Ausnahmbewilligung nach Art. 24 ff. RPG erteilt werden kann. Auch Ausnahmbewilligungen für Bauten und Anlagen im Gewässerraum erfordern eine eingehende Begründung. Unterlässt die Behörde eine nachvollziehbare Begründung, wird nicht nur die Überprüfung der Verfügung durch allfällige Betroffene verunmöglicht, sondern auch eine wirksame Selbstkontrolle der entscheidenden Behörde ausgeschaltet.

Folgende **Sprachregeln** sind zu beachten:

- **Kurze Sätze**
- **Vermeiden von Fremdwörtern**
- **Vermeiden von Passivformen**
(z.B. „Das ARE hat die Bau- und Zonenordnung am 15. Januar 2013 geprüft“ statt „Die Bau- und Zonenordnung wurde vom ARE am 15. Januar 2013 geprüft“)
- **Verwendung der dritten Person**
(z.B. „Das AWEL hat ...“ oder „Die X-AG wird verpflichtet ...“ statt „Wir haben ...“ oder „Sie werden verpflichtet ...“)
- **Verzicht auf Anrede und Grussformel**
- **Einführung von Abkürzungen bei erstmaligem Gebrauch des Ausdrucks**
(im Dispositiv ist die Abkürzung erneut einzuführen oder es ist ganz auf Abkürzungen zu verzichten)

3. Die Bestandteile der Verfügung

Das Rubrum wird von der **Leitstelle** verfasst.

Rubrum

Das Rubrum befindet sich oben auf der ersten Seite der BVV Gesamtverfügung und enthält folgende Elemente:

- **Verfügungstitel**
(Bewilligung vom ... und kurzer Betreff [z.B. Neubau Einfamilienhaus])
- **Betroffene Gemeinde**
- **Parteien**
(Bauherrschaft, Projektverfasser, Grundeigentümer)
- **Lage**
(Adresse, Kat.-Nr. des Baugrundstücks, Vers.-Nr. eines allfälligen Gebäudes)
- **Die massgebenden Unterlagen**
(z.B. Situationsplan, Katasterplan, Grundrisse, Fassadenansichten usw.)
- **Übersicht der kantonalen Beurteilungen**
(z.B. A. Im Gewässerraum, B. Lage in der Landwirtschaftszone)

Die Prozessgeschichte wird von der **Leitstelle** verfasst, gestützt auf die Angaben der Fachstellen.

Prozessgeschichte

Die Prozessgeschichte zeigt auf, welche Verfahrensschritte (seitens der Parteien bzw. Behörden) bislang erfolgt sind (z.B. Vorentscheide, Hindernisbriefe). Das blossе Einreichen des Baugesuchs bei der örtlichen Baubehörde sowie dessen Weiterleitung an die kantonale Leitstelle für Baubewilligungen finden keine Erwähnung.

Der allgemeine Sachverhalt wird von der **Leitstelle** verfasst, gestützt auf die Angaben der Fachstellen.

Sachverhalt allgemein

Damit die betroffenen Personen (und allfällige Rechtsmittelinstanzen) auf Anhieb erkennen können, welche Bauten und Anlagen bzw. Nutzungen Gegenstand der Baubewilligung bilden, muss das Bauvorhaben umschrieben werden.

Der Sachverhalt soll kurz, aber dennoch vollständig, übersichtlich, verständlich, informativ und widerspruchsfrei dargestellt werden.

Die Zuständigkeit wird von der jeweiligen **Fachstelle** abgehandelt.

Zuständigkeit

Eingangs der rechtlichen Beurteilung durch die einzelnen Fachstellen ist kurz festzuhalten, gestützt auf welche rechtliche Grundlage die Beurteilung erfolgt (vgl. insbesondere den Anhang zur BVV).

*Der fachspezifische Sachverhalt wird von der jeweiligen **Fachstelle** verfasst.*

Sachverhalt fachspezifisch

Der fachspezifische Sachverhalt umfasst jene Sachverhaltselemente, die für die Beurteilungen der einzelnen Fachstellen relevant sind, aber im Abschnitt „Sachverhalt“ keine Erwähnung finden. Es gelten dieselben Grundsätze wie für den allgemeinen Sachverhalt.

*Die rechtliche Beurteilung / Subsumtion erfolgt durch die **Fachstelle**.*

Rechtliche Beurteilung / Subsumtion

Die rechtliche Beurteilung beinhaltet die Anwendung der einschlägigen Normen bzw. der Rechtsprechung/Lehre/Praxis auf den Einzelfall. Hierzu muss zunächst aufgezeigt werden, welche Rechtsnormen anwendbar sind und wie diese allenfalls durch die Rechtsprechung/Lehre/Praxis ausgelegt werden. Diese Normen sind sodann auf den Einzelfall anzuwenden (man spricht von „Subsumtion“ bzw. „Subsumieren“). Wie eingangs aufgezeigt, kann die Begründungsdichte von Fall zu Fall variieren.

Durch korrektes Subsumieren erhalten die Betroffenen Kenntnis davon, auf welche Normen sich eine Anordnung stützt und weshalb diese auf den konkreten Fall Anwendung finden. Die verfügende Behörde wiederum kann nochmals prüfen, ob die Beurteilung des konkreten Falls anhand des geltenden Rechts erfolgte. Bei der fachlichen Beurteilung sind folgende Punkte zu beachten:

- **Nennung nur der einschlägigen Normen bzw. Rechtsprechung/Lehre/Praxis** (irrelevante Normen bzw. Rechtsprechung/Lehre sind wegzulassen)
- **korrektes Zitieren der Normen** (inkl. Absätze, Buchstaben; z.B. § 203 Abs. 1 lit. a PBG)
- **Prüfung des konkreten Falls nur anhand der genannten Normen** (im Rahmen der Subsumtion sollten keine neuen Normen genannt werden)
- **Prüfung sämtlicher massgeblicher Sachverhaltselemente** (z.B. sämtlicher Teilbereiche des Bauprojekts) auf die Übereinstimmung mit den genannten Normen

*Das Dispositiv wird von der **Leitstelle** verfasst, gestützt auf die Angaben der Fachstellen.*

Dispositiv

Das Dispositiv (d.h. die Verfügungsformel) enthält die für die Beteiligten verbindlichen Anordnungen der Behörde. Das Dispositiv einer BVV Gesamtverfügung enthält folgende Festlegungen:

- **Entscheide**
(Bewilligung, Bewilligungsverweigerung, Wiedererwägung usw.)
- **Nebenbestimmungen**
- **Gebühren**
- **Rechtsmittelbelehrung**
- **Mitteilungssatz**

Unterschiedlich formulierte Dispositive sind der Rechtssicherheit und dem einheitlichen Erscheinungsbild der Entscheide abträglich und erschweren die formelle Koordination durch die Leitstelle. Folgende Grundsätze sind bei der Formulierung der Dispositive zu beachten:

- **Kurze und verständliche Dispositive**
- **Keine Angaben über den Gesuchsteller, die Details des Bauvorhabens oder das Baugrundstück**
(diese Angaben werden im Rubrum des Entscheids aufgeführt)
- **Empfehlungen, rechtliche Erörterungen und Hinweise gehören grundsätzlich nicht ins Dispositiv**
(Ausnahmen sind zulässig, sofern die Umstände zwingend eine präzisierende Umschreibung im Dispositiv erfordern [z.B. wenn Anordnungen ergehen, die sich nicht an den Gesuchsteller richten, sondern an den Grundeigentümer oder an Dritte])
- **Anstelle des Begriffs „Auflagen und Bedingungen“ ist die Bezeichnung „Nebenbestimmungen“ zu verwenden.**
Dispositive, die keinen Entscheid (Bewilligung / Verweigerung), sondern nur Nebenbestimmungen enthalten, sind unzulässig
- **Werden Gliederungspunkte (z.B. 1. 2. 3. / a. b. c.) verwendet, so muss jede Gliederungsebene mindestens zwei Gliederungspunkte umfassen** (auf Gliederungspunkt 1. muss also mindestens ein Gliederungspunkt 2. folgen)

4. Formulierungsbeispiele Dispositive

Bewilligung / Verweigerung:

- „Die Bewilligung wird (im Sinne der Erwägungen) erteilt.“
- „Die Bewilligung wird unter folgenden Nebenbestimmungen erteilt: ...“
- „Die Ausnahmbewilligung gemäss Art. 24 RPG wird erteilt.“
- „Die wasserbaupolizeiliche Bewilligung wird erteilt.“
- „Die strassenpolizeiliche Bewilligung wird erteilt.“
- „1. Die wasserbaupolizeiliche Bewilligung für die Querung des Fischbaches durch eine Tiefgaragenzufahrt wird erteilt. 2. Für den Besucherparkplatz wird die wasserbaupolizeiliche Bewilligung verweigert.“
- „Für das Bauvorhaben ist keine kantonale strassenpolizeiliche Bewilligung erforderlich.“
- „Die Gemeinde wird eingeladen, das Bauvorhaben auf seine Übereinstimmung mit ... zu prüfen.“
- „Im Falle einer Bewilligungserteilung wird die Gemeinde eingeladen, folgende Nebenbestimmung ins Dispositiv zu übernehmen: ...“

Wiedererwägung⁶ / Projektänderung:

- „Die Verfügung BVV ... vom ... betreffend ... wird teilweise in Wiedererwägung gezogen.“
- „Dispositiv Ziffer ... wird ersatzlos aufgehoben.“
- „Dispositiv Ziffer ... wird aufgehoben und wie folgt neu gefasst: ...“
- „Im Übrigen bleibt die Verfügung BVV ... mit den genannten Nebenbestimmungen verbindlich (eventuell: in Kraft).“

5. *Exkurs: Vorgehen bei Bauvorhaben, die gemäss Anhang BVV bewilligungspflichtig sind, jedoch als unbedeutend erscheinen*

In BVV-Verfahren kommt es häufig vor, dass eine Fachstelle der Ansicht ist, das zu beurteilende Vorhaben benötige keine kantonale Bewilligung, weil es sich um eine bauliche Massnahme handelt, die nicht der Baubewilligungspflicht unterliegt oder weil aus Sicht der Fachstelle die bauliche Massnahme bezüglich des betreffenden Rechtsgebiets als offensichtlich „unproblematisch“ erscheint. In solchen Fällen wurde das Geschäft bislang unbearbeitet mit dem vom System erstellten Mail und dem vorgegebenen Hinweis „Geschäft ist für Fachstelle xy nicht relevant“ oder „Wir verzichten auf die Erteilung einer Bewilligung gemäss Anhang ... BVV“ an die Leitstelle zurückgeschickt. Die missverständliche Formulierung „nicht relevant“ führte in der Vergangenheit dazu, dass die Fachstellen auch bei bewilligungspflichtigen, aber aus ihrer Sicht bloss untergeordneten Bauvorhaben keine Beurteilung vornahmen.

Die Baubewilligungspflicht richtet sich nach Art. 22 Abs. 1 RPG sowie § 309 PBG und § 1 BVV und kann für ein und dasselbe Bauvorhaben nur einheitlich beantwortet werden. Es läge eine Verletzung der Koordinationspflicht vor, wenn die involvierten Behörden zu unterschiedlichen Einschätzungen bezüglich der Bewilligungspflicht gelangen würden. Ist eine Fachstelle – anders als die kommunale Behörde oder eine andere Fachstelle – der Ansicht, ein Bauvorhaben sei nicht baubewilligungspflichtig, so hat sie mit den anderen involvierten Behörden den Austausch zu suchen.

Sofern ein Bauvorhaben grundsätzlich baubewilligungspflichtig ist, und ein Bewilligungstatbestand gemäss Anhang BVV vorliegt, so ist in jedem Fall eine entsprechende Beurteilung vorzunehmen, auch wenn das Vorhaben aus Sicht der Fachstelle mit Blick auf das betreffende Rechtsgebiet als unbedeutend erscheint.

Stellt eine Fachstelle fest, dass in ihrem Fachbereich keine Bewilligungszuständigkeit gemäss Anhang BVV besteht, kann sie dies wie bisher mittels eines vom System erstellten Mails rückmelden. Die entsprechende Mitteilung lautet neu „Kein Entscheid nach BVV erforderlich“. Durch diese Formulierung wird verdeutlicht, dass die Option nur dann zur Verfügung steht, wenn ein Bauvorhaben die Zuständigkeit der Fachstelle mit Sicherheit nicht tangiert (vgl. Geko-Info Nr. 1/2013).

¹ Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 854 und 857.

² In der **BVV Gesamtverfügung** führt die kantonale Leitstelle die der Koordination unterliegenden Entscheide aller kantonalen Stellen in einer einzigen Verfügung zusammen (§ 12 Abs. 1 Bauverfahrensverordnung [BVV]).

³ Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1706; PLÜSS, in: Kommentar VRG, § 10 N 25.

⁴ Vgl. FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. Auflage, Zürich 2011, S.342 f.

⁵ Vgl. PLÜSS, a.a.O., § 10 N 27.

⁶ Wiedererwägung bedeutet das Zurückkommen auf eine Verfügung zugunsten des Adressaten.