**Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss**
—
Motion Benoît Rey M 1018.12
**Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG)**
**und des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG)**

## I. Zusammenfassung der Motion

Grossrat Benoît Rey stellt in Bezug auf die Ortsplanungsverfahren nach Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 (RPBG, SGF 710.1) fest, dass alle Dokumente, die während einer öffentlichen Auflage einsehbar sind, in elektronischer Form verfügbar sind. Aus seiner Sicht ist es somit nicht mehr gerechtfertigt, als einzige Möglichkeit für die Akteneinsicht die Einsichtnahme am Sitz der Behörde vorzusehen. Der Motionär beantragt deshalb eine Änderung des RPBG und des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG, SGF 150.1), sodass die Pläne und Reglemente den Personen und Vereinigungen, die darum ersuchen, auf elektronischem Weg übermittelt werden können. Eine solche Übermittlung kostet nichts. Ausserdem, so Grossrat Rey, stelle dies für die Gemeinden während der Zeit der Auflage eine Zeitersparnis dar. Auch könnten so Probleme der Verfügbarkeit während der Öffnungszeiten der Gemeindeschreibereien vermieden werden.

## II. Antwort des Staatsrats

Auch wenn die Vorschläge von Grossrat Rey angesichts des Gegenstands und der verfolgten Ziele eng miteinander verbunden sind, betreffen sie doch zwei unterschiedliche Gesetze mit zwei unterschiedlichen Geltungsbereichen: Während das RPBG die Regeln festlegt, die spezifisch für die Raumplanungs- und Baubewilligungsverfahren gelten, handelt es sich beim VRG um ein allgemeines Gesetz, das für alle Verwaltungsverfahren gilt. Der Staatsrat will deshalb separat auf die beiden vorgeschlagenen Gesetzesänderungen eingehen.

### 1. Änderung des RPBG

Nach Artikel 34 Abs. 1 RPBG ist die Planung des Gemeindegebiets Sache der Gemeinde. Der Gemeinderat ist die für die Ortsplanung verantwortliche Behörde (Art. 36 Abs. 1 RPBG) und muss namentlich dafür sorgen, dass der Ortsplan der Bevölkerung zugänglich ist (Art. 37 Abs. 2 RPBG). Artikel 83 Abs. 1 RPBG besagt, dass die Zonennutzungspläne (ZNP), Detailbebauungspläne (DBP) und die dazugehörigen Vorschriften während 30 Tagen bei der Gemeindeschreiberei und beim Oberamt öffentlich aufgelegt werden müssen. Da die Gemeinden für die Auflage der Pläne und Reglemente zuständig sind, wäre es auch an Ihnen, diese Dokumente, wie von Grossrat Rey gewünscht, auf elektronischem Weg zu übermitteln.

Im Grundsatz kann der Staatsrat der Stossrichtung der Motion nur zustimmen, die im Übrigen im Sinne des Gesetzes vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG, SGF 17.5) ist (namentlich Art. 9 Abs. 2, 22 Abs. 2, 23 Abs. 1, 24 und 30 Abs. 1 Bst. b

InfoG). Der Staatsrat stellt im Übrigen fest, dass heute jede Gemeinde mit einer eigenen Website im Internet präsent ist und dass die meisten ihren OP auf ihrer Website veröffentlicht haben. Die Bürgerinnen und Bürger können somit den OP einsehen oder herunterladen. Während die Gemeinden somit den geltenden OP gewissermassen passiv zur Verfügung stellen, machen sie im Prinzip keine Einzelsendungen (aktive Verteilung an einzelne Personen).

Hingegen: Die Nutzung der heute verfügbaren elektronischen Mittel (E-Mail und/oder Website), um die Einsichtnahme der ZNP, DBP und ihrer Reglemente während der öffentlichen Auflage zu erleichtern, ist zwar verlockend, doch gehen damit Probleme einher, die heute schwierig zu lösen sind.

Erstens ist der Staatsrat der Meinung, dass die in der Motion vorgeschlagene Lösung ganz konkret erhebliche Gefahren für die Zuverlässigkeit und den öffentlichen Glauben der übermittelten Dokumente birgt. So sind die Dokumente auf Papier, die tatsächlich öffentlich aufgelegt werden, durch Stempfel und Unterschrift sowie durch das Datum der Auflage eindeutig identifizierbar. Die elektronischen Dokumente dagegen sind volatiler. Da die elektronischen Dokumente sehr einfach von den beauftragten Büros abgeändert werden können, gibt es rasch mehrere Versionen davon, sodass es schwierig werden kann, die Version zu bestimmen, die tatsächlich öffentlich aufgelegt wurde. Es ist dann insbesondere nur noch schwer kontrollierbar, ob die einem Dritten übermittelte Version der im Amtsblatt veröffentlichten Version entspricht. Auf jeden Fall ist schnell ein Fehler passiert. Es gilt jedoch unbedingt zu verhindern, dass die Authentizität und Gültigkeit der Referenzdokumente infrage stehen oder angefochten werden können, und zwar sowohl im Rahmen der Einsprachen und Beschwerde, die im Laufe des Verfahrens allenfalls eingereicht und behandelt werden, als auch später bei der Ausarbeitung der konkreten Bauprojekte auf der Grundlage der Pläne und Reglemente. Wenn jedoch die Richtigkeit der elektronisch übermittelten Dokumente nicht gewährleistet ist und der Empfänger sich deshalb trotzdem ins Gemeindehaus begeben muss, um die Richtigkeit der Pläne und Reglemente zu prüfen, ist der Nutzen der Operation äusserst gering.

Ohne die Idee des Motionärs grundsätzlich ablehnen zu wollen, ist der Staatsrat doch eindeutig der Meinung, dass dieses Thema vertieft analysiert werden müsste, um zu bestimmen, wie der öffentliche Glaube der elektronisch übermittelten Dokumente gewährleistet werden kann. Diese Frage übersteigt indessen bei Weitem der Anwendungsbereich des RPBG.

Der Staatsrat verweist darüber hinaus auf die technischen Probleme, die mit elektronischen Dokumenten einhergehen: die Grösse der Dokumente (gewisse Dokumente sind zu gross für das Versenden per E-Mail), deren Format (für das Betrachten der Pläne kann z. B. das Installieren eines Plug-ins nötig sein) sowie die Rechtssicherheit (je nach Art des Dokuments: Zeitstempel, Authentifizierung, Verschlüsselung).

Dem ist anzufügen, dass die vorgeschlagene Gesetzesänderung sämtliche Dokumente, die Bestandteil eines Planungsdossiers sind, umfassen müsste, um das Ziel von Grossrat Rey zu erreichen. Damit eine Person sein Recht auf Akteneinsicht vollständig ausüben kann, muss sie nämlich nicht nur die Pläne und Reglemente einsehen können, sondern auch die erläuternden Berichte und anderen technischen Dokumente und Anhänge, die zum Dossier gehören. Auch ein öffentlich aufgelegter Umweltverträglichkeitsbericht oder die Verkehrs- bzw. Lärmstudien, die für eine korrekte Beurteilung gewisser Planungsmassnahmen unerlässlich sind, könnten darunter fallen. Weiter müssten die Fälle in Betracht gezogen werden, in denen aus Gründen der Verfahrenskoordi-

nation eine Planänderung und/oder Reglementsänderung gleichzeitig zu einem Baubewilligungsgesuch aufgelegt werden muss (beispielsweise bei einer Erweiterung des Perimeters einer Kiesgrube oder Deponie, bei Grossprojekten usw.). In solchen Fällen erstreckt sich das Recht auf Akteneinsicht auf sämtliche Dokumente beider Verfahren. Es ist schwer vorstellbar, dass alle diese Dokumente auf einfache Weise der Person, die darum ersucht hat, zur Verfügung gestellt werden können. Die Übermittlung nur eines Teils der Dokumente würde auch hier den Nutzen der Operation deutlich einschränken.

Zusammenfassend stellt sich der Staatsrat deshalb auf den Standpunkt, dass die vorgeschlagene Änderung des RPBG zu früh kommt. Weder auf der Ebene der Technik noch auf derjenigen des Verfahrens wurde eine Lösung für eine sichere Zurverfügungstellung von elektronischen Dokumenten definiert. Die vom Motionär vorgeschlagene Lösung – der Versand einer ungesicherten E-Mail durch einen Angestellten der Gemeinde – erscheint unzureichend aus Sicht der Zuverlässigkeit und des Volumens der zu übermittelnden Dokumente.

## 2. Änderung von Artikel 63 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege

Artikel 63 Abs. 2 VRG (SGF 150.1) lautet wie folgt: «Die Einsichtnahme [der Akten] findet am Sitz der entscheidenden Behörde oder einer von dieser bezeichneten Behörde statt. Von dieser Regel können Abweichungen gestattet werden; insbesondere können die Akten den Parteivertretern zugestellt werden.» Die Formulierung des zweiten Satzes ist nicht abschliessend und lässt somit bereits heute die Übermittlung gewisser Dokumente auf elektronischem Weg zu.

Wie bereits eingangs erwähnt, ist das VRG ein allgemeines Gesetz, das für alle Verwaltungsverfahren gilt. So sollten darin nach Möglichkeit keine Spezialbestimmungen für die Berücksichtigung der Besonderheiten eines spezifischen Gebiets – wie in unserem Fall die Auflage der Nutzungspläne, DBP und deren Reglemente – verankert werden. Diese spezialisierten Fragen müssen stattdessen im RPBG und RPBR geregelt werden. Auch erscheint eine Änderung der allgemeinen Bestimmungen des VRG über die Akteneinsicht, so wie dies in der Motion vorgeschlagen wird, wenig zweckmässig.

Eine solche Änderung wäre auch in Bezug auf das Zusammenspiel der verschiedenen kantonalen Erlasse problematisch.

Erstens: Insoweit als die vorgeschlagene Änderung die öffentlich aufgelegten Pläne betrifft, wiederholte sie mit dem vorgeschlagenen Wortlaut lediglich die Bestimmung, die die Motion im RPBG, dessen System für die Auflage in sich geschlossen ist, einführen will.

Zweitens: Ausserhalb der öffentlichen Auflage sieht Artikel 4 Abs. 3 RPG ausdrücklich vor, dass die Pläne und deren Reglemente öffentlich sind. Damit ist der Zugang zu diesen Dokumenten gewährleistet, was auch in Artikel 30 InfoG festgelegt ist. Ganz allgemein gilt, dass die Pläne und deren Reglemente in den Geltungsbereich des InfoG fallen. Somit ist auch Artikel 23 Abs. 1 InfoG anwendbar, der einen Zugang durch die Einsichtnahme vor Ort, durch die Entgegennahme von Kopien, auf elektronischem Weg oder, sofern die betreffende Person sich damit begnügt, durch die Entgegennahme von Angaben über den Inhalt des Dokuments vorsieht.

Dessen ungeachtet anerkennt der Staatsrat, dass das Angebot einer Einsichtnahme über ein sicheres elektronisches Medium mittelfristig unausweichlich ist. Das VRG wird dann an diese neue Realität angepasst werden müssen. Dabei wird Artikel 63 VRG so abgeändert werden müssen, dass alle

möglichen Fälle abgedeckt sind, nicht nur die Einsicht in die ZNP, DBD und deren Reglemente während der öffentlichen Auflage. Auch wird zwischen einer Bestimmung, die einzig die amtlichen Dokumente (vgl. InfoG) betrifft, und einer Bestimmung, die sämtliche Dokumente des Dossiers umfasst, gewählt werden müssen. Im zweiten Fall werden insbesondere die Wahrung der überwiegenden privaten Interessen und die Gleichbehandlung aller Parteien gewährleistet werden müssen. Wie dies auf Bundesebene der Fall ist (Art. 26 Abs. $1^{bis}$ des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren, SR 172.021), wird die Bestimmung so ausformuliert werden müssen, dass den Behörden grundsätzlich die Möglichkeit einer Zustellung auf elektronischem Weg gegeben wird, dass aber gleichzeitig das Einverständnis der betroffenen Personen vorbehalten wird. Die Verwaltung kann schliesslich nicht verlangen, dass alle über das nötige Material und über die adäquaten Computerprogramme verfügen.

Aus den in den Punkten 1 und 2 dargelegten Gründen empfiehlt Ihnen der Staatsrat, die Motion abzulehnen.

7. Mai 2013