



Beschleunigung baurechtlicher Verfahren

Juristisch vertretbare Lösungsansätze

Fachgruppe Umweltrecht (FGU)
Vortrag vom 10. September 2024
ETH-Zentrum, HG F 33.1

Dr. Meinrad Huser, Zug



Aus der Presse – eine nicht einseitige Auswahl

„... Verbandsbeschwerderecht einschränken, damit Trift und Gernerli sofort gebaut werden“ NZZ 24.8.24

„Höher und dichter bauen, weniger Regeln“ Präsident HEV Luzern NLZ 20.8.2024

„Querulanten auf dem Vormarsch“ NZZ am Sonntag, 9.6.24, S. 30

„Einsprachen – die fünfte Landessprache der Schweiz“
[https://www.srf.ch/news/schweiz/Beliebtes Rechtsmittel](https://www.srf.ch/news/schweiz/Beliebtes_Rechtsmittel) 7.2.24

„Unsinnige Bauvorschriften - In Städten sind Mietwohnungen knapp und teuer – langwierige Bewilligungsverfahren und ein Regulierungsdschungel tragen dazu bei“ NZZ 2.9.2024

„Die Rekurrenten zogen sich erst zurück, als eine Einigung vorlag“ (zur RAD-WM, NZZ 7.9.24)



Ausgangslage drei Stufen der Forderungen

Stufe 1: Dauerthema seit 1980 – teilweise gelöst im 1995 und 2000

Stufe 2: Projekte im gesamtschweizerischen Interesse – kritische Sicht zur Planung

Stufe 3 (seit kurzem): Alles geht zu lang – Keine differenzierten Forderungen (Kleinprojekten - staatlich wichtigen Grossprojekten, Planung – Bewilligung)

Gefahr: überbordende Eingriffe des Parlaments > kein Verbandsbeschwerderecht mehr bei Wohnbauprojekten



Ziel: schnelle Gewissheit über Rechtmässigkeit eines geplanten Projekts

Formelles zum Verfahren (4 Schwierigkeiten)

- Im dreistufigen Bundesstaat
- Zur Anwendung des gesamten Rechts
- In unterschiedlich bedeutenden Rechtsbereichen
- Bei unterschiedlicher Interessenlage



Ziel schnelle Gewissheit über Rechtmässigkeit eines geplanten Projekts

Formelle Verfahren **im dreistufigen Bundesstaat**

- Bund, Kanton und Gemeinden mit raumwirksamen Projekten im gleichen Raum
- Zuständigkeit geklärt: kantonale Souveränität (3 BV) – Bundeszuständigkeit ist in BV zu regeln (42 BV)
- Im raumwirksamen Recht: Bund regelt Grundsätze – Kantone führen durch (75 BV).
- Kantone sind für Verfahrensregelung zuständig im Rahmen der Grundsatzvorgaben des Bundes
- Bundesbauvorhaben in Fachbereichen (NAGRA)



Ziel schnelle Gewissheit über Rechtmässigkeit eines geplanten Projekts

Formelle Verfahren im dreistufigen Bundesstaat

- 26 kantonale Regelungen – wenig Gemeinsamkeiten (teilweise Verweisungen auf ZPO)
- Oft kommunale Umsetzung der Projekte in BZO
- Unterschiedliche Anforderungen an Grundlagen für Planung und Baubewilligung
- Sehr unterschiedliche, oft fehlende Fachkenntnisse auf allen Stufen > führt zu technischer Beurteilung
- Mühe auf kommunalere Stufe - namentlich bei kleinen Gemeinden



Ziel schnelle Gewissheit über Rechtmässigkeit eines geplanten Projekts

Anwendung des gesamten Rechts – in unterschiedlich bedeutenden Rechtsbereichen

- Setzt Kenntnis voraus > erfordert Fachleute aus verschiedenen Fachbereichen
- Setzt Interpretationsverständnis der allenfalls entgegenstehenden Normen voraus
- Erfordert, v.a. bei den Entscheidungsträgern, Fähigkeiten der Interessenabwägung (keine Formalisierung möglich > Plüss, Interessenabwägung, Rz 285 ff.)
- keine mathematische Formel - Technisches Wissen genügt nicht



Ziel schnelle Gewissheit über Rechtmässigkeit eines geplanten Projekts

Bei unterschiedlicher Interessenlage

- Bauherrschaft (private oder staatliche)
- Eigentümer / Mieter und andere Nutzende
- Staatliche Stellen
- Fachbezogene Personen in den Ämtern
- Umweltverbände
- Nachbarn



Erste Erkenntnisse aus politischen Forderungen und Interessenlagen

Anliegen der Bauherrschaften –

- Beschleunigung, Beschleunigung, Beschleunigung ...
- Änderung des bestehenden Systems der drei Schritte
- Einschränkungen der Rechte Dritter
- Fristen
- Kostenaufwerlegung



Erste Erkenntnisse aus politischen Forderungen und Interessenlagen

Anliegen der **Eigentümer** (analog zur Bauherrschaft)

- **Beschleunigung**, Beschleunigung, Beschleunigung ...
- Fristen
- Kostenaufwerlegung

Anliegen der **Mieter / Nutzniesser** eines Gebäudes

- Lange Verfahren verlängern die günstige Miete
=> Einsprache lohnt sich (missbräuchlich?)



Erste Erkenntnisse aus politischen Forderungen und Interessenlagen

Anliegen der staatlichen Stellen

- Schutz des mit Normen geregelten Sachgutes aus allen Rechtsperspektiven > (Koordination)
- **Verwaltungsorganisation** - kaum Ausbau des Personalbestandes
- Mit technischen Hilfsmitteln Verwaltung entlasten
Gesuchsteller und Dritten haben sich einzuordnen
- Materielles Recht muss wortgenau angewandt werden
(Gesetzgeberwillen ein Muss)
- Abbau bestehender Normen (**Entflechtung**)? – eher nicht



Erste Erkenntnisse aus politischen Forderungen und Interessenlagen

Anliegen der **Verbände**

- geschützte Objekte erhalten und verbessern
- Einhaltung der Rechtsordnung

Anliegen **Dritter / Nachbarn** - ego

- Eigentumsschutz, Gerechtigkeit, Gleichbehandlung
- Einhaltung der Rechtsordnung (?)
- Kostengünstiges Wohnen erhalten (!!)

=> nicht öffentliche Interessen,

=> Einsprachepunkte auf Eigentumsgarantie beschränken





Drei Kernthemen aus

**Beschleunigung
Koordination
Entflechtung**

(Zeitschrift für Schweizerisches Recht,
Beiheft 61), Basel 2023





Was sagt die Bundesverfassung zum Baubewilligungsverfahren

Das **Eigentum** ist gewährleistet (Art. 26 BV)

Wer Eigentümer einer Sache ist, kann **in den Schranken der Rechtsordnung** über sie nach seinem Belieben **verfügen**. (Art. 641 ZGB).

Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest (Art. 75 BV)
Bauten und Anlagen dürfen nur mit **behördlicher Bewilligung** errichtet oder geändert werden (Art. 22 RPG).

Jede Person hat in Verfahren **vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen** Anspruch ... auf **Beurteilung innert angemessener Frist**. (Art. 29 Abs. 1 BV)



Beschleunigung durch Fristen– **Einsprachefristen / Rechtsmittelfristen**

Beim Bund (inkl. BVGer und BGer): In der Regel 30 Tage

Bei den Kantonen unterschiedlich:

- 10 Tage, 14 Tage, 20 Tage, 30 Tage
- Rechtsverbindlich und nicht erstreckbar
- Unterschiede nach Themen (Einsprache, Beschwerde)

Feststellungen:

- Einfluss der Einsprache- und Rechtsmittelfristen auf Verfahrensdauer = keine Bedeutung.
- Praktische Anwendung bei verfassungskritischen 10 Tagen



Beschleunigung und Bauvorhaben – **Behandlungsfristen**

Grundsatz > Art. 29 BV beachten

- Auf allen Verfahrensstufen:
 - von Einreichung eines Gesuchs bis zum Endentscheid
 - Bei Diskussionen vor Gesuchseinreichung (informelles Verwaltungshandeln)??
- Verfügung
- Rechtsmittel



Beschleunigung und Bauvorhaben – Behandlungsfristen

Pflicht der Kantone (Art. 25 Abs. 1bis RPG)

- Pflicht zur Festsetzung von Fristen für Verfahren zur Errichtung, Änderung und Zweckänderung von Bauten im **erstinstanzlichen Verfahren**
- Kein Rechtsverlust bei Nichteinhaltung
- Keine Fristen im kantonalen Rechtsmittelverfahren

Freie Gestaltungsmöglichkeit der Kantone:

- Fristen im Rechtsmittelverfahren in Zürich bekannt.



Beschleunigung durch **Organisation des Verfahrens**

Unterschiedliche Organisation des Einspracheverfahrens

- Einsprache vor Entscheid
- Einsprache nach Entscheid
- Einsprache vor und nach Entscheid
- Anzeigen der Interessenlage (Entscheid einfordern)

Unterschiede bei der Einsprachebegründung

- Alle möglichen Rechtsverletzungen
- auf Interessenslage des Einsprechenden konzentrieren
- Und nachträgliche Ergänzungen?



Beschleunigung und Bauvorhaben – ökonomische Verfahrensführung

- Behördenauskunft vor Verfahrenseinleitung
- Nutzung der Elektronik (als Dienstleistungsinstrument)
- Aktive Verfahrensleitung
 - Vereinigung von Verfahren
 - Schriftenwechsel strikte gestalten: Nur Notwendiges verlangen – keine Fristverlängerungen
 - Beweisverfahren fokussieren
 - Heilung des rechtlichen Gehörs
- Konzentrationsprinzip (bis zu einem bestimmten Zeitpunkt sind alle Rechtsbegehren, Sachbehauptungen und Beweismittel vorzubringen) – Verwirkungsfrist



Zeitliche Aspekte –gesamte Dauer

Für eine gesamthafte Beurteilung der **Dauer** des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens ist davon auszugehen, dass der Streitgegenstand **auch unter** Berücksichtigung des Vorliegens von mehreren konnexen Dossiers lediglich von mittlerer **Komplexität** war. Entscheidend fällt ins Gewicht, dass während zwei Phasen von je mehr als einem Jahr vom Verwaltungsgericht **keine Vorkehrungen** getroffen worden sind.

Gesamtdauer bei Sistierungen zum Verhandeln??



Koordination - Organisation

Grundsatzentscheid zur **Koordination** (Chrüzlen):

- Pflicht zur Koordination parallel laufender Bewilligungsverfahren
- Konzentrationsmodell: Entscheide in einer einzigen Bewilligung
- Koordinationsmodell: Verschiedenen Bewilligungen sind inhaltlich aufeinander abzustimmen.

Umsetzung:

- Bund Koordinationsgesetz (Konzentration)
- Kantonales Recht: Mindeststandard Art. 25, 25a RPG (Koordination)



Koordination - Organisation

Koordination zwischen Gebietskörperschaften

- **Schwierig zu gewährleisten** –
 - Behörden überfordert,
 - fehlende Zuständigkeiten
- Beispiel Denkmalschutz: ISOS (Bund), DMSG (Kanton) und BZO (Gemeinde, evtl. noch Bezirk)
- Gesetzliche Regelung nötig und sinnvoll (Effizienz Rz. 108)

Koordination zwischen Planung und BB = wichtig, da Hierarchie und Vorbestimmtheit



Koordination - Organisation

Beschleunigung ist nicht Ziel der Koordination, aber ...

- Kaum Erfahrungswerte über zeitliche Wirkung
- Entscheidend ist Komplexität
- Wasserkraftanlagen > Vorschlag Bundesrat zum EnG, dargestellt bei Effizienz, Rz. 106 ff. – wurde vom Parlament abgelehnt.



Koordination - **Organisationsmanagement**

Behördenorganisation (Erfahrung aus Gutachten SH)

- Nur eine kantonale Rechtsmittelinstanz
- Genügend Personal und Ausstattung
- Ausschliesslicher Aufgabenbereich
- konkrete Arbeitszuweisung
- Zusammenarbeit regeln

Notwendigkeit der Neuausrichtung

Von der Baupolizeibehörde zur Dienstleistungsstelle



Koordination - Organisationsmanagement

- Kompetenzen und **Prüfungsumfang** unterscheiden zwischen erster und Rechtsmittelinstanz
- Ausschluss mehrfacher Interventionen mit gleichen Argumenten
- Kompetenz der **Rechtsmittelinstanz** einschränken, ohne Mindestanforderungen des Bundesrechts zu verletzen
- Aktuelle Kognitionseinschränkung sind fraglich
 - Gemeindeautonomie im Bau- und Planungsrecht?
 - Mindestens eine unabhängige richterliche Instanz (Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG)?



Koordination - Organisationsmanagement

Verfahrensorganisation (siehe auch Koordination)

- Grundlage schaffen für frühzeitige Beratung der Gesuchsteller (insbes. vor erster Instanz)
- Sachkompetenz (auch für Interessenabwägung)
- technischen Möglichkeiten als Dienstleistung einsetzen!
- Wahl des Bewilligungsverfahrens (Anzeige-, Meldeverfahren)
- Einschränkung der Bewilligungspflicht - der Unterlagen?



Koordination - Organisationsmanagement

Verfahrensorganisation (siehe auch Koordination)

- Dienstleistung verstärken:
 - Beratung über Teilaspekten einer Bewilligung
 - Umsichtige, projektbezogene Sachverhaltsabklärung
- Vermehrt mündliche Beratung mit Mediation und Schlichtungswille
- Killerentscheid - Teilentscheide
- Evtl. Begründung nur auf Verlangen

Einschätzung

Beschleunigungspotenzial bei Dienstleistungsverständnis



Entflechtung

Entflechtung = Aufhebung bestehender Voraussetzungen
=> Änderung der materiellen Anforderungen

- Ausnützungsziffern
- Abstandsvorschriften
- Mehrlängenzuschlag
- Ästhetikvorschriften
- Lärmschutzvorschriften

Erforderlich: **Gesamtbetrachtung** insbes. in Gebieten zur Verdichtung (5a Abs. 3 lit. b RPV).



Entflechtung

Entflechtung = Aufhebung bestehender Voraussetzungen

=> Änderung der formellen Anforderungen

- Einschränkung der Planungsschritte (?)
- Einschränkung der Beschwerderechte(?)
- Umgang mit den «lieben Nachbarn» (Vorverfahren / im RM-Verfahren)
- Änderung der Beschwerdeberechtigung
- Verhinderung der Mehrfacheinsprachen

Erforderlich: **Gesamtbetrachtung** des bestehenden Rechts



Entflechtung

- Nur, wenn bestehende Voraussetzungen keinen Sinn mehr machen, bestehendes Recht überholt ist (Gesetzesauslegung)
- Ist für ein einzelnes Gebiet und ohne Gesamtsicht abzulehnen > Verletzung einer umfassenden Güterabwägung

Einschätzung: schnellere Verfahren (u.U. weniger Einsprachen, weniger komplexe Fragestellungen),
aber

Probleme der Gesamtbetrachtung (ungenügende BV-Interpretation) und der Umsetzung (z.B. ohne Planung)



Entflechtung

Keine Beschleunigung versprechen:

- Kostenpflicht bei Einsprachen
- Erhöhung von Gebühren im Rechtsmittelverfahren
- Anwendung der ZPO-Regeln



Eigenes Thema

Missbrauch der Rechtsmittel

- Rechtsmissbräuchlich (z.B. § 67 Abs. 4 PBG ZG).
Wer missbräuchlich Rechtsmittel ergreift und dadurch der Bauherrin oder dem Bauherrn einen Schaden zufügt, kann dafür haftbar gemacht werden.
- Schwieriges Thema:
 - Missbrauch, ohne das Beschwerde Rechte verletzt
 - Missbrauch von Beschwerden bei absolut sicherer Bewilligungsfähigkeit des Projekts – Rückzug nach «Diskussion» oder Entschädigung



Zusammenfassung

- Wahl der Verfahrensart (**Anzeige-**, Meldeverfahren ...)
- Einschränkung Bewilligungspflicht (?)
- Verzicht auf **Einsprache vor** dem Entscheid –
Einschränkung der Rekursmöglichkeiten (?)
- Einschränkung der Gesuchsdokumentation –
- kundengerechte **technische/digitale Unterstützung** >>
fragwürdiges E-Bau
- Verbindlicher Vorbescheid oder Killerentscheide für
frühzeitige Rechtssicherheit



Zusammenfassung: organisatorische, betriebliche Möglichkeiten

- Dienstleistungskultur: Schaffen und Sicherstellen von frühzeitigen Kontakten (Personell, finanziell)
- Entflechtung doppelter Zuständigkeiten
- finanziell und personell ausgerüstete Fachbehörden
- Mündliche Teil-Verfahren und Suche nach informellen Lösungen
- Keine oder nur knappe Entscheidungsbegründung im Bewilligungsverfahren - Nachbesserung bei Rekurs



Zusammenfassung: Möglichkeiten im Rechtsmittelverfahren

- eine einzige Rechtsmittelinstanz (VGer) genügt
- Behandlungsfristen im Rechtsmittelverfahren mit Rechtsverlust + allf. Entschädigungspflicht (??)
- auf Kernfragen fokussierte **Verfahrensleitung**: Einschränkung des Schriftenwechsels, Ablehnung unaufgeforderter Eingaben, keine Fristverlängerungen
- Fristenparallelität
- Vermehrte Mündlichkeit (mit Protokoll)



Vielen Dank für die Aufmerksamkeit

Vorschläge und Ideen erwünscht

Meinrad Huser
Blasenbergstrasse 9,
6300 Zug

meinrad.huser@fibermail.ch