



SBK Schweizerische Bausekretärenkonferenz
CSSTP Conférence Suisse des Secrétaires des Travaux Publics
CSSLP Conferenza Svizzera dei Segretari dei Lavori Pubblici

Huser Bau- und Immobilienrecht



Effizienz in baurechtlichen Verfahren

Juristisch vertretbare Lösungsansätze zur Beschleunigung

Schweizerische Bausekretärenkonferenz
Vortrag vom 14. November 2024

Dr. Meinrad Huser, Zug



Aus der Presse – eine 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 ... langwierige Bewilligungsverfahren und ein Regulierungsdschungel“ NZZ 2.9.2024

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

....



Dauer = Thema seit 1980

Erste Lösungen im 1995:

- Verfahrensfristen in Art. 25 Abs. 1bis RPG
- Koordinationsgrundsätze in Art. 25a RPG und Koordinationsgesetz des Bundes (Sammelerlass)

Bei Projekten im gesamtschweizerischen Interesse

- Beschränkung der Rechte von Organisationen (NHG)
- kritische Sicht zur Planung (Solarexpress, Strommangellage ...)

Seit kurzem:

- Alles geht zu lang
- ... Beschwerden sind missbräuchlich



Grundsätzliche Schwierigkeiten des bestehenden Verfahrens

Verfahren im dreistufigen Bundesstaat

Anwendung des gesamten Rechts im konkreten Fall

Unterschiedliche Interessen an Baubewilligungsverfahren



Kaum koordinierte Lösungen zwischen den Gebietskörperschaften

- Bund, Kanton und Gemeinden mit raumwirksamen Projekten im gleichen Raum - Bund regelt Grundsätze (Art. 75 BV).
- Kantone sind für Verfahrensregelung zuständig und
- haben den Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist (Art. 29 Abs. BV) zu erfüllen



Anwendung des gesamten Rechts

Keine einfache Aufgabe

- Es fehlt an Fachkenntnissen auf allen Stufen
- Normenkonflikte bestehen > Mut zur Gesetzesinterpretation fehlt
- Interessenabwägung ist schwierig > mathematische Formel / Punkteraster genügen nicht
- Technisches Wissen von Ing.-Büros, namentlich bei kleinen Gemeinden, ist keine Lösung
- „E-Bau.ch“ löst falsche Sicherheit aus und verhindert konkrete Auskünfte im laufenden Verfahren



Unterschiedliche Interessen am Baubewilligungsverfahren

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



Unterschiedliche Interessen: Bauherrschaft - Mieter

Anliegen der Bauherrschaften – Eigentümer

- Beschleunigung unter Einsatz aller denkbaren Mittel
- Einschränkungen der Rechte Dritter, Kostenauflegung

Anliegen der Mieter/Nutzniesser

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



Unterschiedliche Interessen – staatliche Stellen

Anliegen der staatlichen Stellen

- Schutz der und fachkundig geregelten Sache
- Suche nach detaillierter Regelung – wortgetreue Rechtsanwendung
- kaum Ausbau des Personalbestandes, Unterstützung durch Dritte oder Technik
- Kein Abbau der detaillierten fachlich „erforderlichen“ Regelungen - Entflechtung eher nicht



Unterschiedliche Interessen Verbände und andere Dritte

Anliegen der Verbände

- geschützte Objekte erhalten und verbessern
- Einhaltung der Rechtsordnung – Anwälte Interessen der Natur

Anliegen Dritter / Nachbarn - ego

- Eigentumsschutz, Gerechtigkeit, Gleichbehandlung
- Kostengünstiges Wohnen erhalten durch Rechtsmittel (!!)
- kaum öffentliche Interessen



Unterschiedliche Interessen am Baubewilligungsverfahren

Erste Einschätzung

Interessenlage muss ausschlaggebend sein für

- die „Mitsprache“ im jeweiligen Verfahren
- für die möglichen Einwendungen und Begründungen



Einzelne Massnahmen zu Kernthemen

Beschleunigung
Koordination
Entflechtung

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





Beschleunigung im Vorverfahren (Planung)

Planung als Vorbereitung schneller Baubewilligungsverfahren

- Sondernutzungsplanung stärken
- Planungsfristen setzen – sie fehlen regelmässig (trotz RPG)
- Konzentrieren der einzelnen Planungsschritte (auch der Mitwirkung)
- Koordination Plangenehmigung u. Einspracheentscheid



Beschleunigung im Vorverfahren (vor Baubewilligung)

Baubewilligung

- Pflicht einschränken? – Nein, aber ...
- projektbezogene Bewilligungsverfahren stärken (Anzeige-, Meldeverfahren, vereinfachtes Verfahren, Teilentscheide usw.)
- Erforderliche Unterlagen projektbezogen festsetzen.

Vorbereitung der Baubewilligung:

- Frühzeitige Kontaktnahme im Interesse der Bauherrschaft (mit Baubehörden, mit Einspracheberechtigten)
- Verzicht auf Einsprache vor dem Entscheid?



Beschleunigung im Vorverfahren

Baubewilligungserteilung

- Verbesserung der Gesuchunterlagen mit Verzögerungswirkung oder?
- Nichteintreten/Rückweisung, Killerentscheid
- Projektbezogener Begründungsumfang
- Verzicht oder Kurzbegründung der Bewilligung
- Zurückhaltung mit AGB-ähnlichen Vorbehalten



Beschleunigung durch Einsprache- und Rechtsmittelfristen

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

Bei den Kantonen unterschiedlich:

- 10 Tage, 14 Tage, 20 Tage, 30 Tage
- Wirkung überall: Rechtsverbindlich / nicht erstreckbar
- Unterschiede nach Themen (Einsprache, Beschwerde)

Feststellungen:

- Rechtsmittelfristen haben auf Verfahrensdauer = kaum Wirkung
- Praktische Anwendung bei verfassungskritischen 10 Tagen



Beschleunigung durch Behandlungsfristen

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

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

Fristverlängerungen im Rechtsmittelverfahren (?)

- Meistens genügt ein Gesuch - auch ohne Begründung
- Regelmässig „letzte Fristerstreckung“ ohne Durchsetzungswille

Wirkung? - Pflicht der Kantone zur gesetzlichen Durchsetzung des Art. 29 BV?



Beschleunigung durch Behördenorganisation

Behördenorganisation

- Fachzuweisung mit Fachverantwortung verbinden
- Genügend Personal und Finanzen
- Freiraum und Zusammenarbeit

Aufgabenverständnis: Von der Baupolizei zur Dienstleistungsbehörde

Eine Rechtsmittelbehörde im Kanton genügt

- Anforderungen aus BGG und RPG: eine gerichtliche Instanz
- Regel: verwaltungsinterne + verwaltungsgerichtliche Behörde



Beschleunigung durch Verfahrensorganisation

- Leitung des Verwaltungsverfahrens (Fristenfestsetzung, Umgang mit unbestellten Rechtsschriften)
- Organisation des Entscheidungsprozesses (mündlich/schriftlich, Referentensystem)
- Organisation der Entscheidungsbegründung:
 - keine Begründung
 - kurze Begründung
 - Begründung bei Rechtsmittel (?)
- Weisungen und Richtlinien



Beschleunigung durch ökonomische Verfahrensführung

- Vereinigung von Verfahren
- Nur Projekt-Notwendiges verlangen –
- Schriftenwechsel beschränken / keine Fristverlängerungen
- Beweisverfahren: - Einladung und Rückfragen fokussieren
- Heilung des rechtlichen Gehörs
- Konzentrationsprinzip (bis zu einem bestimmten Zeitpunkt sind alle Rechtsbegehren, Sachbehauptungen und Beweismittel vorzubringen) regeln und leben mit Verwirklichungsfolge



Beschleunigung durch Koordination ?

Grundsatzentscheid zur Koordination (Chrüzlen):

- Pflicht zur Koordination parallel laufender Verfahren
- Konzentrationsmodell – Koordinationsmodell

Schwierige Koordination zwischen Gebietskörperschaften z.B.

- Denkmalschutz: ISOS (Bund), DMSG (Kanton) und BZO (Gemeinde, evtl. noch Bezirk)
- Wasserkraftanlagen > Vorschlag Marti/Aemisegger zum EnG, dargestellt bei Effizienz, Rz. 106 ff. – vom Parlament abgelehnt

Beschleunigungsaspekt? - ja für Dauer bis zur Realisierung



Beschleunigung durch Entflechtung ?

Entflechtung = Aufhebung des materiellen Rechts

- Ausnützungsziffern, Mehrlängenzuschlag, Ästhetik-, Abstands-, Lärmschutzvorschriften – schon viele Einzelheiten!
- Entflechtung verhindert nötige Gesamtbetrachtung insbes. in Gebieten zur Verdichtung (5a Abs. 3 lit. b RPV).

Einschränkung der Beschwerderechte

- Interessenbezogene Klärung
- Verbände auf Ihr Kernanliegen beschränken (geregelt im NHG)
- Private nur bei besonderer Betroffenheit (als Eigentümer) zulassen (zu regeln).
- Staatliche Stellen nur bei Verteidigung des öff. Interesses (!!)



Einschätzung

Entflechtung

- bringt schnellere Verfahren (u.U. weniger Einsprachen, weniger komplexe Fragestellungen)
- verursacht Probleme
 - der Gesamtbetrachtung (ungenügende BV-Interpretation)
 - und der Umsetzung (z.B. ohne Planung)
- bietet keine Garantie für schnelleren Realisierungschancen



Einschätzung

Keine Beschleunigung ist zu erwarten:

- Kostenpflicht bei Einsprachen – Wer veranlasst das staatliche Handeln?
- Erhöhung von Gebühren im Rechtsmittelverfahren – Kausalität und Kostendeckung
- Anwendung der ZPO-Regeln (unklare Parteipositionen)



Zusammenfassung – Beschleunigungsmöglichkeiten in Stichworten

- Wahl der Verfahrensart (Anzeige-, Meldeverfahren ...)
- Einschränkung Bewilligungspflicht
- Verzicht auf Einsprache vor dem Entscheid – Einschränkung der Rekursmöglichkeiten (?)
- Projektbezogene Gesuchsdokumentation –
- kundengerechte technische/digitale Unterstützung
- Verbindlicher Vorbescheid oder Killerentscheide für frühzeitige Rechtssicherheit
- Dienstleistungskultur: Schaffen und Sicherstellen von frühzeitigen Kontakten (Personell, finanziell)



Zusammenfassung – Beschleunigungsmöglichkeiten in Stichworten

- eine einzige Rechtsmittelinstanz (VGer) genügt
- Behandlungsfristen im Rechtsmittelverfahren mit Rechtsverlust (??)
- auf Kernfragen fokussierte Verfahrensleitung:
 - Einschränkung des Schriftenwechsels – keine Verlängerungen
 - Ablehnung unaufgeforderter Eingaben
- Fristenparallelität
- Vermehrte Mündlichkeit (mit Protokoll) !!



Vielen Dank für die Aufmerksamkeit

ein letzter Hinweis

- ARE und BWO haben einen Bericht in Auftrag gegeben: «Übersicht und Auswirkungen der Rechtsmittelsysteme im öffentlichen Baurecht (Projekt ARöB)».
- Der Bericht soll Erkenntnisse über das Funktionieren der Rechtsmittel bei den Kantonen bringen. Er ist Teil des Aktionsplans «Wohnungsknappheit vom 13.02.2024» und Grundlage für Gesetzgebungsvorschläge und Antworten auf Postulate zur Einführung von Gebühren bei Einsprachen.
- Einige Kantone werden wohl zur Mitwirkung und Darstellung ihres Rechtsmittelsystems angefragt werden.