

Beschluss Nr. 577/2019
Schwyz, 27. August 2019 / ju

Motion M 2/19: Verfahrensökonomie im Baubewilligungsverfahren und Postulat P 2/19: Abschaffung der Baueinsprache
Beantwortung

1. Wortlaute der parlamentarischen Vorstösse

1.1 Motion M 2/19: Verfahrensökonomie im Baubewilligungsverfahren

Am 6. Februar 2019 haben Kantonsrat Dr. Roger Brändli und 41 Mitunterzeichnende folgende Motion eingereicht:

«Nach § 78 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (PBG, SRSZ 400.100) legt die Gemeinde das Baugesuch während 20 Tagen öffentlich auf. Sie gibt die Auflage im Amtsblatt und in ortsüblicher Weise bekannt. Während der Auflagefrist kann bei der Bewilligungsbehörde gegen das Bauvorhaben Einsprache erhoben werden (§ 80 PBG). Die eingegangenen Einsprachen werden dem Baugesuchsteller zur Stellungnahme zugestellt. Der weitere Verfahrensablauf ist in den Gemeinden uneinheitlich. Die Verfahrensökonomie und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebieten, nicht einfach den Bauabschlag zu erteilen, wenn dem Baugesuch Hindernisse entgegenstehen. Stellt die Baubewilligungsbehörde oder das Amt für Raumentwicklung fest, dass Gesuchmängel nicht durch Nebenbestimmungen zur Baubewilligung verbessert werden können, soll ohne Verzug der Baugesuchsteller informiert werden (vgl. z.B. auch § 12 Abs. 3 Bauverfahrensordnung des Kantons Zürich; BVV; LS 700.6). Der Bauherr hat so die Möglichkeit, vor der Fällung des Bauentscheids zu reagieren. Die Mitwirkungsrechte allfälliger Einsprecher sind zu wahren.

Antrag: § 81 PBG sei in dem Sinne zu ergänzen, dass der Gesuchsteller unverzüglich zu orientieren und ihm das rechtliche Gehör zu gewähren ist, wenn die Bewilligungsbehörde oder das Amt für Raumentwicklung feststellt, dass dem Vorhaben Hindernisse entgegenstehen, die sich nicht mit Auflagen oder Bedingungen beheben lassen.»

1.2 Postulat P 2/19: Abschaffung der Baueinsprache

Am 6. Februar 2019 haben Kantonsrat Dr. Roger Brändli und 50 Mitunterzeichnende folgendes Postulat eingereicht:

«Das Schwyzer Baueinspracheverfahren ist als Streitiges Verwaltungsverfahren konzipiert. Es handelt sich bei diesem Institut um eine formalisierte Ausübung des rechtlichen Gehörs. Alternativ kann man sich überlegen, das Baubewilligungsverfahren auf Stufe Gemeinde als nichtstreitiges Verwaltungsverfahren auszugestalten. Die Bewilligungsbehörde prüft bereits heute das Baugesuch von Amtes wegen umfassend. Sie ist dabei nicht auf Hilfe von Einsprechern angewiesen. Die umfassende Prüfung gibt dem Bauherrn eine bestimmte Gewissheit, dass der Entscheid rechtsbeständig ist. Das gilt auch für mögliche Einsprecher, was dazu führt, dass sie von aussichtslosen Rechtsmitteln absehen. In den vergangenen Jahren wurden die Mitwirkungsrechte stark ausgebaut (Äusserungsrecht der Einsprecher zu jedem Aktenstück und jeder Eingabe). Heute geht sehr viel Zeit verloren durch diese Äusserungsrechte. Ein nichtstreitiges Baubewilligungsverfahren ohne Mitwirkung Dritter, also ohne Einsprecher, scheint uns deshalb prüfenswert. Wir erkennen namentlich folgende Vorteile: Die Behörde muss sich nur mit dem Bauherrn auseinandersetzen; keine Probleme mit der Einhaltung des rechtlichen Gehörs gegenüber den Einsprechern; die Verfahrensleitung wird wesentlich vereinfacht und die Behörde kann kaum Verfahrensfehler begehen; das Problem der Vorbefassung bzw. des unerlaubten Berichtens stellt sich nicht; es gibt keine verfahrensverzögernden Schriftenwechsel.

Beispielsweise können wir uns folgendes Verfahren vorstellen:

§ 80 PBG (neu)

¹ Während der Auflagefrist kann, wer ein schutzwürdiges Interesse hat, bei der Bewilligungsbehörde unter Angabe der Einwendungen gegen das Baugesuch schriftlich die Zustellung des baurechtlichen Entscheides beantragen.

² Die Bewilligungsbehörde informiert den Gesuchsteller und die verfahrensbeteiligten Instanzen über solche Begehren und über die darin vorgebrachten Einwendungen.

³ Ein Einspracheverfahren findet nicht statt.

⁴ Wer den baurechtlichen Entscheid nicht rechtzeitig verlangt, verwirkt das Beschwerderecht.

§ 81 Abs. 2 PBG

¹ ...

² ~~Über Baugesuch und allfällige öffentlich-rechtliche Einsprachen ist gleichzeitig Beschluss zu fassen.~~ Die kommunale Baubewilligung und die kantonale Baubewilligung sind gleichzeitig zu eröffnen. Sie sind auch denjenigen zuzustellen, die einen Zustellantrag aus schutzwürdigem Interesse gestellt haben.

³ ...

§ 82 PBG

¹ Gegen die kommunale und kantonale Baubewilligung ~~sowie den Einspracheentscheid~~ kann nach den Vorschriften des Verwaltungsrechtspflegegesetzes Beschwerde an den Regierungsrat erhoben werden.

² Wer offensichtlich unbegründete, böswillige oder trölerische ~~Einsprachen~~ oder Rechtsmittel gegen ein Bauvorhaben erhebt, hat dem Bauherrn nach den Vorschriften des Bundeszivilrechtes (Art. 41 ff. OR) Schadenersatz zu leisten. Über Schadenersatzbegehren entscheidet der Zivilrichter.

Antrag: Wir ersuchen den Regierungsrat zu prüfen, ob dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten ist, worin im Planungs- und Baugesetz das erstinstanzliche Baubewilligungsverfahren als nichtstreitiges Verwaltungsverfahren ausgestaltet wird und Einsprachen (bzw. Beschwerden) erst nach Eröffnung der Baubewilligung zulässig sind.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Einleitende Bemerkungen

Der Regierungsrat erstattet dem Kantonsrat nachfolgend Bericht und Antrag zu den beiden Vorstössen Motion M 2/19 und Postulat P 2/19, die thematisch einen Bezug zum konkreten Ablauf eines Baubewilligungsverfahrens haben. Entsprechend werden die beiden parlamentarischen Vorstösse in einem einzigen Regierungsratsbeschluss beantwortet.

2.2 Verfahrensökonomie im Baubewilligungsverfahren (M 2/19)

Die kantonalen Fachstellen beurteilen ein Bauvorhaben auf die Vereinbarkeit mit jenen öffentlich-rechtlichen Vorschriften, für welche sie zuständig sind. Gemäss § 40 der Planungs- und Bauverordnung vom 2. Dezember 1997 (PBV, SR 400.111) halten die Fachstellen in ihrer Stellungnahme an die Baugesuchszentrale fest, ob ein Bauvorhaben zu bewilligen oder zu verweigern ist, Nebenbestimmungen in die kantonale Baubewilligung aufzunehmen sind oder eine Ausnahmebewilligung erteilt werden kann. Für Bereiche, die in die Zuständigkeit der Gemeinde (oder des Eingemeindebezirks) fallen, kann eine kantonale Fachstelle die Aufnahme einer Bestimmung in die kommunale Baubewilligung beantragen.

Gemäss § 39 PBV beurteilt die Baugesuchszentrale wöchentlich zusammen mit den kantonalen Fachstellen, ob ein Gesuch grundsätzlich weiter behandelt werden kann oder der Ergänzung bedarf. Die Baugesuchszentrale orientiert die Bauherrschaft umgehend nach der Koordinationssitzung mittels rechtlichem Gehör oder der Aufforderung zur Unterlagenergänzung über das Ergebnis der Beurteilung des Baugesuchs durch die kantonalen Fachstellen. Die Bauherrschaft hat dann Gelegenheit, das Baugesuch nachzubessern und eine Projektanpassung einzureichen. Spätestens zwei Monate nach Gesuchseingang wird der kantonale Gesamtentscheid der Gemeinde eröffnet. Die Zeit für die Ergänzung von Baugesuchsunterlagen und für Fristerstreckungen wird nicht an die Verfahrensdauer angerechnet. Einsprachen werden gemäss § 80 Planungs- und Baugesetz vom 14. Mai 1987 (PBG, SRSZ 400.100) von der zuständigen Bewilligungsbehörde behandelt und den Parteien gleichzeitig mit dem Entscheid über das Baugesuch zugestellt. Bei Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone leitet das Amt für Raumentwicklung (Baugesuchszentrale) die Behandlung von Einsprachen, bei Bauvorhaben innerhalb der Bauzone die Gemeinden (§ 41 Abs. 2 PBV).

Zusammenfassend ist die Forderung der Motion M 2/19 im kantonalen Baubewilligungsverfahren bereits heute erfüllt. In der Praxis wird die Bauherrschaft von der zuständigen Bewilligungsbehörde umgehend über Hindernisse, die ihrem Bauvorhaben entgegenstehen informiert und kann (wenn notwendig) Stellung nehmen oder fehlende Unterlagen nachreichen. Die parallele Bearbeitung und Beurteilung der Baugesuche bei Kanton und Gemeinden ermöglicht rasche und koordinierte Verfahren. Damit erfüllt das Baubewilligungsverfahren im Kanton Schwyz die Anforderungen von Art. 25a Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) zu den Grundsätzen der Koordination.

Bei Baubewilligungsverfahren ohne kantonale Zuständigkeit, die alleine von den kommunalen Baubewilligungsbehörden beurteilt und bewilligt werden, besteht auf Kantonebene keine umfas-

sende Kenntnis und Übersicht über die aktuelle Situation in den Gemeinden und Eingemeindebezirken im Umgang mit Einsprachen und Gesuchsmängel im kommunalen Baubewilligungsverfahren. Dabei handelt es sich um Bauvorhaben innerhalb der Bauzonen, welche dem Kanton nicht zur Beurteilung eingereicht werden (z.B. Einbau eines Dachfensters oder eine Sitzplatzüberdachung). Eine abschliessende Beurteilung durch den Regierungsrat zur Effizienz und Einheitlichkeit in diesen kommunalen Verfahren ist jedoch zum heutigen Zeitpunkt nicht möglich. Deshalb beabsichtigt der Regierungsrat, die konkrete Praxis bei den rein kommunalen Baubewilligungen zu eruieren und allenfalls Massnahmen zur Effizienzsteigerung und Vereinheitlichung des Verfahrens auszuarbeiten.

Mit RRB Nr. 716/2018 hat der Regierungsrat den Auftrag zur Teilrevision des PBG (2. Etappe) erteilt. Schwerpunkte der Revision bilden die Harmonisierung der Baubegriffe, die Koordination des Beschwerde- und Genehmigungsverfahrens in der Nutzungsplanung sowie Fragen rund um den Gewässerabstand und den Gewässerraum. Derzeit laufen die verwaltungsinternen Vorbereitungsarbeiten. Aus diesem Grund soll die Berichterstattung sowie allfällige Anpassungen der rechtlichen Grundlagen bezüglich des kommunalen Baubewilligungsverfahrens im Rahmen der PBG-Revision (2. Etappe) erfolgen.

Entsprechend beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion M 4/19 in ein Postulat umzuwandeln und erheblich zu erklären.

2.3 Abschaffung der Baueinsprache (P 2/19)

Diese Diskussion wird im Kanton Schwyz nicht zum ersten Mal geführt. In der Vergangenheit hat der Regierungsrat wiederholt politische Vorstösse mit ähnlichem Inhalt beantwortet (vgl. RRB Nr. 262/2018: Missbräuchliche Einsprachen erschweren und Verfahren beschleunigen; RRB Nr. 1185/2014: Beeinflussung der Baubewilligungsbehörden bei Einsprachen; RRB Nr. 559/2014: Einsprachen im Baubewilligungsverfahren der Kostenpflicht unterstellen; RRB Nr. 1421/2005: Verkürzung des Beschwerdeverfahrens). Da in der Zwischenzeit keine neuen Erkenntnisse gewonnen werden konnten, die zu einer anderen Beurteilung führen würden, hält der Regierungsrat weiterhin an diesen Erläuterungen fest.

In den meisten Kantonen wird das Baueinspracheverfahren angewendet (u.a. Zug und Luzern). Eine Minderheit von grösseren Kantonen (u.a. Zürich und St. Gallen) kennt das Baurekursverfahren mit speziellen Baurekursgerichten oder -kommissionen.

Wird die Baueinsprache abgeschafft und wird bei Baugesuchen kein Einspracheverfahren mehr durchgeführt, könnten Einwendungen gegen ein Bauvorhaben erstmals im Rechtsmittelverfahren (vor dem Regierungsrat oder einem noch zu schaffenden Baurekursgericht) vorgetragen werden. Nach wie vor lehnt der Regierungsrat eine solche Systemabkehr zu einem Baurekursverfahren aus folgenden Gründen ab:

Im Kanton Schwyz wurden in den Jahren 2014 bis 2017 regelmässig rund 1700 Baubewilligungsverfahren mit kantonaler Beteiligung eröffnet. Davon wurden lediglich in rund 11% der Fälle Einsprachen im Baubewilligungsverfahren erhoben. Bei fast 90% der Baueingaben im Kanton Schwyz erfolgten somit keine Einsprachen und das Baubewilligungsverfahren konnte zügig und termingerecht abgeschlossen werden. Wie Erfahrungen aus der Praxis zeigen, wird ein grosser Teil der erhobenen Einsprachen in den Bewilligungsverfahren zurückgezogen oder führt in einem, für alle involvierten Parteien vorteilhaften, frühen Stadium des Baubewilligungsprozesses zu zweckmässigen Anpassungen und Optimierungen des Bauvorhabens. Lediglich rund 7% aller Baugesuche werden nach Abschluss des Baubewilligungs- und Einspracheverfahrens mit Beschwerde an den Regierungsrat weitergezogen. Davon werden wiederum rund 30% vollständig und 10% teilweise durch den Regierungsrat gutgeheissen. Im Schnitt werden 40% der Beschwerden gegen Baubewilligungen abgewiesen. Abschreibungen (zufolge Rückzugs der Beschwerden)

und Nichteintreten auf Beschwerden machen rund 20% aus. Diese statistischen Werte zeigen deutlich auf, dass sich der heutige Instanzenzug bewährt hat und in der Bevölkerung sowie bei den Bewilligungsbehörden breit abgestützt ist. Es ist ungewiss, ob im Rekursverfahren deutlich weniger Baurekurse gegen Baubewilligungen als heute Einsprachen gegen im Amtsblatt publizierte Baugesuche eingereicht würden. Es ist jedoch anzunehmen, dass sich Laien bei einem Systemwechsel vor einer Rekursinstanz durch spezialisierte Baurechtsanwälte vertreten lassen müssten und nicht mehr – wie im heutigen unkomplizierten und einfachen Einsprachensystem – selber ihre Anliegen und Einwendungen bei der Bewilligungsbehörde vortragen könnten.

Das heute praktizierte System mit der parallelen formellen und materiellen Prüfung durch Gemeinde und kantonale Fachstellen sowie dem gleichzeitigen Einspracheverfahren ist verfahrensökonomisch und erfüllt die Koordinationspflicht gemäss Art. 25a RPG besser. Das Baueinspracheverfahren ist ein bewährtes Instrument für die Gewährung von Rechtsschutz in einer frühen Phase des Baubewilligungsverfahrens. Oftmals können unter den Parteien einvernehmliche und sachgerechte Lösungen gefunden werden und es sind keine Entscheide von gerichtlichen Instanzen erforderlich. Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, das Postulat P 2/19 nicht erheblich zu erklären.

2.4 Fazit

Der Regierungsrat ist nach wie vor der Meinung, dass sich das bisherigen Baubewilligungsverfahren im Kanton Schwyz über Jahrzehnte bewährt hat. Ein Systemwechsel zu einem Rekursverfahren lehnt er deshalb ab.

Sollte der Regierungsrat im Rahmen der Evaluation des kommunalen Baubewilligungsverfahrens feststellen, dass gewisse Verfahrensabläufe in den Gemeinden ineffizient oder uneinheitlich erfolgen, wird er die erforderlichen Verbesserungsmassnahmen ausarbeiten und die rechtlichen Grundlagen entsprechend anpassen.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 2/19 in ein Postulat umzuwandeln und dieses erheblich zu erklären.
2. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat P 2/19 nicht erheblich zu erklären.
3. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
4. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Volkswirtschaftsdepartement; Amt für Raumentwicklung.

Im Namen des Regierungsrates:

Kaspar Michel
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber