



**Interpellation der FDP-Fraktion  
betreffend Baubewilligungs- und Baubeschwerdeverfahren**

(Vorlage Nr. 2821.1 - 15670)

Antwort des Regierungsrats  
vom 26. Juni 2018

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die FDP-Fraktion hat am 25. Januar 2018 die obgenannte Interpellation (Vorlage Nr. 2821.1 - 15670) eingereicht. Der Kantonsrat hat die Interpellation am 22. Februar 2018 dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen.

**A. In Kürze**

Der Rechtsdienst der Baudirektion des Kantons Zug ist stark ausgelastet, bisweilen überlastet, weshalb die Behandlungsdauer von Baubewilligungs- und Beschwerdeverfahren in planungs- und baurechtlichen Angelegenheiten in den letzten Jahren zugenommen hat. Eine Effizienzsteigerung sieht der Regierungsrat für den Kanton Zug weder in der Einführung des Luzerner Modells mit einer Streichung der verwaltungsinternen Beschwerdeinstanz (Regierungsrat) auf kantonaler Stufe noch in der Übernahme des Zürcher Modells mit einem Verzicht auf die Einspruchsmöglichkeit im erstinstanzlichen kommunalen Baubewilligungsverfahren. Vielmehr erkennt der Regierungsrat diverse andere Massnahmen, die zu einer Verkürzung der Behandlungsfristen führen können, so namentlich eine Qualitätssteigerung der erstinstanzlichen kommunalen Entscheide, eine Erhöhung der Spruchgebühren, das punktuelle Ergreifen von Sprungbeschwerden, eine Entlastung des Rechtsdienstes von einzelnen Beratungsaufgaben und eine gleichzeitige Aufstockung, alimentiert aus dem eigenen Stellenetat des Baudirektionssekretariats.

**B. Vorbemerkungen**

Der Rechtsdienst der Baudirektion des Kantons Zug steht in letzter Zeit immer wieder im Fokus, weil die Dauer der Baubewilligungs- und Beschwerdeverfahren in planungs- und baurechtlichen Angelegenheiten in den letzten Jahren offensichtlich zugenommen hat. Vorab ist festzustellen, dass der Rechtsdienst der Baudirektion seit Jahren über drei juristische Mitarbeitende mit einem Pensum von 290 Stellenprozenten verfügt. Seit Anfang 2016 und noch bis 31. Dezember 2018 wird der Rechtsdienst befristet von einem weiteren juristischen Mitarbeiter tatkräftig unterstützt. Mit derzeit also 390 Stellenprozenten werden im Wesentlichen folgende Arbeiten erledigt:

- Juristische Betreuung der Ämter der Baudirektion in allen Belangen, namentlich in planungs- und bau-, umwelt-, gewässer-, strassen-, submissions-, energie- und verfahrensrechtlichen Fragen;
- Beschwerdeinstruktion für den Regierungsrat in planungs- und baurechtlichen Angelegenheiten (Verfahrensleitung, Durchführung der Schriftenwechsel, Augenscheine, Vergleichsverhandlungen, Verfassen der Beschwerdeentscheide zu Handen des Regierungsrats, Be-

treuung der Rechtsmittelverfahren vor Verwaltungs- und Bundesgericht): Pro Jahr gehen jeweils 40 bis 60 Verwaltungsbeschwerden ein;

- zahlreiche Bewilligungsverfahren mit Einsprachen (Verfahrensleitung, Durchführung der Schriftenwechsel, Augenscheine, Vergleichsverhandlungen, Verfassen der Einspracheentscheide zu Händen der Entscheidbehörden, Betreuung der Rechtsmittelverfahren vor Verwaltungs- und Bundesgericht) namentlich für
  - Strassenprojekte (insbesondere Tangente Zug/Baar mit 60 Einsprachen, Umfahrung Cham–Hünenberg mit 124 Einsprachen etc.);
  - Lärmsanierungsprojekte an Kantonsstrassen (insbesondere in Blickensdorf, Gemeinde Baar, mit 17 Einsprachen);
  - Sanierung der Kraftwerke Hammer, Frauental, Obermühle, alle Cham, und Innere Spinnerei, Unterägeri: Restwassersanierung, Wiederherstellung Fischgängigkeit und Kraftwerkserneuerung samt Einsprachebehandlung;
  - Deponien (insbesondere Deponie Stockeri mit 88 Einsprachen);
- Gesetzgebungsverfahren (Planungs- und Baugesetz samt Verordnung zum Planungs- und Baugesetz, Gesetz über die Gewässer, Registerharmonisierungsgesetz, Statistikgesetz, Verordnung zum Gesetz über die Nutzung des Untergrunds, Energiegesetz etc.);
- Beratung der Behörden, namentlich der kantonalen Verwaltung sowie der gemeindlichen Bauverwaltungen, sowie von Privaten in planungs- und baurechtlichen Angelegenheit gemäss § 5 Planungs- und Baugesetz vom 26. November 1998 (PBG; BGS 721.11);
- Konzessionierung Etzelwerk: Neukonzessionierung mit Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), d. h. Restwasserthematik, Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen, Neuregelung der Werksinfrastruktur und Kraftwerkserneuerung unter Beteiligung von fünf Konzedenten (Kanton Zug, Kanton Zürich, Kanton Schwyz, Bezirk Einsiedeln, Bezirk Höfe) und mehreren Grundeigentümerschaften, deren Land für die Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen erworben werden muss, sowie mehreren Umweltverbänden;
- Führung des Sekretariats der Natur- und Landschaftsschutzkommission;
- juristische Betreuung der Energieförderprogramme (Kantonsratsbeschlüsse Energiebeiträge I und II; Gebäudeprogramme 2010-2018);
- Behandlung diverser parlamentarischer Vorstösse;
- juristische Betreuung und organisatorische Unterstützung der ständigen kantonsrätlichen Kommissionen wie Hochbaukommission, Tiefbau- und Gewässerkommission, Raum- und Umweltkommission sowie von ad-hoc Kommissionen mit folgenden Aufgaben: Sitzungsvorbereitung, Erledigung der Korrespondenz, Erstellen der Kommissionsberichte im Entwurf etc.;
- Übernahme von Verwaltungsratsmandaten in Vertretung des Kantons Zug;
- Vertretung des Kantons Zug in zahlreichen Strafverfahren hauptsächlich wegen Sachbeschädigungen an kantonalen Liegenschaften;

- zahlreiche Zivilstreitigkeiten in Vertretung des Kanton Zug (Sanierung einer Seeufermauer; Mängelrügen und Mängelhaftung mit vorsorglicher Beweisführung, Bauhandwerkerpfandrechte bzw. Bürgschaftshaftung, Insolvenzverfahren etc.).

In Bezug auf die Bewilligungs- und Verwaltungsbeschwerdeverfahren gilt es festzuhalten, dass diese Verfahren erst spruchreif werden, wenn der Schriftenwechsel und allenfalls ein Augenschein durchgeführt worden sind und die Verfahrensbeteiligten die Möglichkeit hatten, sich abschliessend zu äussern. Dann schliesst der mit der Instruktion des Verfahrens betraute Rechtsdienst der Baudirektion den Schriftenwechsel, womit die Einsprachen bzw. Verwaltungsbeschwerden spruchreif werden. Seit der Einsprache- bzw. Beschwerdeerhebung bis zur Spruchreife können bisweilen rund sechs Monate vergehen. Diese Verfahrensdauer kann sich insbesondere dann in die Länge ziehen, wenn es zu einem weiteren Schriftenwechsel kommen sollte oder wenn die Parteien Fristerstreckungsgesuche einreichen. Nach Eintreten der Spruchreife verfasst der Rechtsdienst der Baudirektion den Entwurf eines Entscheids. Für diesen Vorgang steht der Baudirektion gemäss Kantonsrat bei Verwaltungsbeschwerden eine Frist von maximal sechs Monaten seit Erreichen der Spruchreife zur Verfügung. Diesen Beschwerdeantrag unterbreitet schliesslich der Baudirektor dem Regierungsrat zum Entscheid. Im Jahr 2017 konnte die Baudirektion 86 % der spruchreifen Beschwerden innerhalb der sechsmonatigen Frist dem Regierungsrat zum Entscheid unterbreiten. Diese Beschwerdeentscheide des Regierungsrats, insbesondere auch in planungs- und baurechtlichen Fragen sind unbestrittenermassen qualitativ hochstehend, weshalb Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen planungs- und baurechtliche Entscheide des Regierungsrats nur sehr selten gutgeheissen werden. Namentlich in den Jahren 2014–2017 hat das Verwaltungsgericht lediglich eine Beschwerde teilweise und eine vollständig gutgeheissen.

### C. Beantwortung der Fragen

1. *Was sind die Vor- und Nachteile des aktuellen Zuger Baubewilligungs- und Baubeschwerdeverfahrens gegenüber anderen Modellen (Zürcher Modell, Luzerner Modell, etc.)?*

Zur Beantwortung dieser Frage sind das Verwaltungsgericht des Kantons Zug, das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern sowie Personen einbezogen worden, denen sowohl das Luzerner bzw. das Zürcher Modell als auch das zugerische Bewilligungs- und Beschwerdeverfahren bekannt sind. Es äusserten sich namentlich Baurechtler, welche sowohl im Kanton Luzern bzw. im Kanton Zürich als auch im Kanton Zug anwaltlich tätig sind. Dabei interessierte vor allem das Aufzeigen der Vor- und Nachteile des Luzerner bzw. des Zürcher Modells im Vergleich zur zugerischen Lösung.

- a) Luzerner Modell im Vergleich zur zugerischen Lösung

Gemäss Art. 33 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) muss das kantonale Recht wenigstens ein Rechtsmittel gegen Verfügungen und Nutzungspläne vorsehen, die sich auf das RPG und seine kantonalen und eidgenössischen Ausführungsbestimmungen stützen. Es gewährt die volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde (Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG). Soweit die Bundesvorgaben für das kantonale Beschwerdeverfahren in planungs- und baurechtlichen Angelegenheiten.

Im Kanton Luzern hat der Gesetzgeber beschlossen, dass es bei der Anwendung von Bundesrecht auf kantonaler Ebene nicht zweier Rechtsmittelinstanzen bedarf (vgl. § 143 lit. c Gesetz

über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 [VRG LU; SRL 40]). Insbesondere im Planungs- und Baurecht ist die Verwaltungsbeschwerde spezialgesetzlich weitgehend verdrängt worden. Gemäss § 206 Planungs- und Baugesetz des Kantons Luzern vom 7. März 1989 (PBG LU; SRL 735) unterliegen gestützt auf das RPG und das PBG LU ergehende Entscheide wie insbesondere alle Baubewilligungsentscheide der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Gleichzeitig muss das Luzerner Kantonsgericht als Verwaltungsgericht dort auch das Ermessen prüfen, wo es einzige kantonale Rechtsmittelinstanz ist (§ 161a VRG LU).

In beschränktem Ausmass sind auch im Kanton Zug Beschwerden gegen Entscheide des Gemeinderats über Baugesuche und Baueinsprachen als Verwaltungsgerichtsbeschwerden zu behandeln, wenn in derselben Sache ein kantonaler Entscheid vom Verwaltungsgericht zu beurteilen ist (§ 67 Abs. 2 lit. b PBG). Dies ist insbesondere für Bewilligungen von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone (gemäss § 10 Abs. 1 PBG und Art. 25 Abs. 2 RPG) der Fall, da solche Bauvorhaben der Zustimmung einer kantonalen Behörde bedürfen. Demgemäss gilt auch nach zugerischem Recht im Baubewilligungsverfahren bereits eine teilweise Einschränkung des verwaltungsinternen Rechtsschutzes und damit insofern eine schlankere Rechtspflege. Die Lösung drängte sich im Kanton Zug nicht wegen der Entlastung des Regierungsrats, sondern vielmehr zur Verhinderung einer Gabelung des Rechtsmittelwegs von kommunalen und in derselben Sache ergehenden kantonalen Entscheiden auf. In den übrigen Fällen sind jedoch planungs- und baurechtliche Entscheide des Gemeinderats mit Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat anfechtbar.

Die Beschränkung auf eine kantonale Rechtsmittelinstanz korrespondiert mit der erwähnten bundesrechtlichen Vorschrift, wonach im Bereich des Planungs- und Baurechts die umfassende Überprüfung durch wenigstens eine Rechtsmittelinstanz vorgeschrieben ist (Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG). Die aus der Ausweitung der Überprüfungsbefugnis resultierenden Probleme sind aber nicht zu übersehen und werden in der Praxis und in der Lehre sichtbar. So musste beispielsweise das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern in einem Entscheid vom 15. November 2004 eine gemeinsam mit einem Entscheid des kantonalen Raumplanungsamts erfolgte gemeindliche Baubewilligung aufheben und die Sache zur Durchführung eines korrekten Verfahrens (rechtliches Gehör) und zur Neuurteilung zurückweisen. Dieser Entscheid illustriert, wie Arnold Marti in dessen Besprechung (ZBI 2009, Seiten 470 ff.) feststellt, dass bisweilen der direkte Weiterzug eines Baubewilligungsentscheids und damit eines erstinstanzlichen Verwaltungsakts ans Verwaltungsgericht im Ergebnis keineswegs der angestrebten Verfahrensvereinfachung und Beschleunigung dient, wenn das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren mangelhaft war und entsprechende Mängel – insbesondere Gehörsverletzungen – nicht direkt durch die gerichtliche Rechtsschutzinstanz korrigiert bzw. geheilt werden können. Auch wenn dem Verwaltungsgericht bei entsprechender Ausgestaltung des Instanzenzugs zwar regelmässig eine volle Überprüfungsbefugnis zusteht, sind doch die Abklärungsmöglichkeiten des Gerichts beschränkt. Es muss sich bei der Würdigung örtlicher Verhältnisse oder der Beurteilung von ausgesprochenen Fachfragen regelmässig und zu Recht Zurückhaltung auferlegen.

In dieser Gewichtsverlagerung innerhalb des Verwaltungsrechtsschutzes vom verwaltungsinternen auf den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz liegt eine nicht zu unterschätzende staatsrechtliche Problematik. Denn in der Regel gilt in der Schweiz ein zweistufiger kantonaler Verwaltungsrechtsschutz, wobei grundsätzlich eine erste, mit voller Kognition und Ermessenskontrolle ausgestattete verwaltungsinterne und dann eine zweite, auf die Rechtskontrolle beschränkte gerichtliche Instanz entscheiden. Die Beschränkung auf eine kantonale Rechtsmittelinstanz und die damit angestrebte Verfahrensbeschleunigung gehen zwar einher mit der Entlastung des Regierungsrats von der verwaltungsinternen Rechtspflege. Gleichzeitig birgt diese

Entlastung die Gefahr der Politisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und einer Verletzung der Gewaltentrennung. Ausserdem können Rechtsschutzdefizite aus einer in bestimmten Fällen gerechtfertigten Beschränkung der Überprüfungsbefugnis des Verwaltungsgerichts resultieren. Die Verkürzung des verwaltungsinternen Instanzenzugs zur Beschleunigung der Verfahren lässt im Weiteren die Akzeptanz dieser Rechtsmittelentscheide schwinden, namentlich weil die Entscheide durch eine politisch oder fachlich weniger legitimierte Instanz ergehen und weil zusätzlich die damit gefährdete Aufsichtsfunktion des Regierungsrats verloren geht. Zur Sicherstellung der Aufsichtsfunktion der Regierung ist das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren ein wichtiges Informations-, Aufsichts- und Steuerungsmittel (vgl. dazu insbesondere Georg Müller, Abschaffung der Verwaltungsrechtspflege, NZZ vom 29. Oktober 2002). Die Verwaltungsgerichte sind für eine Angemessenheitsprüfung von Fach- und Ermessensentscheiden nicht geeignet. Zudem kommt es bei mangelhaften erstinstanzlichen Verwaltungsakten vermehrt zu – dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung widersprechenden – Rückweisungen, Einholung von Gutachten und weiteren Verfahrenskomplikationen. Zu Recht verwies das Luzerner Verwaltungsgericht in seiner Stellungnahme vom 26. August 2005 im Zusammenhang mit der Umsetzung der Rechtsweggarantie (zit. Marti, ZBl 2009, 471) darauf hin, dass die verwaltungsinterne Rechtspflege im Interesse der Rechtsuchenden liegt, da sie in der Regel kostengünstiger ist und auch geringere formelle Anforderungen gestellt werden. Da sie nicht zuletzt auch prestigeärmer ist, sind solche Verfahren zudem besser geeignet, zwischen den Parteien zu vermitteln und auf einer kooperativen Basis eine Lösung zu finden.

Zusammengefasst ergibt sich, dass mit dem Luzerner Modell und dem Wegfallen einer verwaltungsinternen Beschwerdeinstanz (Regierungsrat) auf kantonaler Stufe zweifellos eine Beschleunigung des Beschwerdeverfahrens erfolgt. Diesem Vorteil stehen aber gewichtige Nachteile gegenüber. Das Kantonsgericht des Kantons Luzern führt in der Regel nur dort Verhandlungen durch, wo aufgrund des übergeordneten Rechts zwingend öffentliche Verhandlungen durchgeführt werden müssen. Im Bereich des Planungs- und Baurechts ist dies nicht der Fall. Gleiches gilt auch hinsichtlich der Durchführung von Augenscheinen. Dies hat zur Folge, dass das Kantonsgericht nur in seltenen Fällen Augenscheine durchführt. Damit entfällt auch die Möglichkeit der Suche nach Vergleichslösungen unter Mitwirkung der Beschwerdeinstanz. Es bleibt ausschliesslich Sache der Parteien, sich in hängigen Verfahren mittels Vergleich zu einigen. Demgegenüber führen der Regierungsrat des Kantons Zug bzw. die mit der Instruktion beauftragte Baudirektion in planungs- und baurechtlichen Beschwerdeverfahren oft Augenscheine durch, unterbreiten im Anschluss daran unter Mitwirkung der Parteien Vergleichsvorschläge und legen die prozessualen Risiken der Verfahren dar. Die Chancen, mit diesem Vorgehen eine Einigung unter den Parteien herbeizuführen, sind damit bedeutend grösser, für die Parteien letztlich vorteilhafter und nicht zuletzt kostengünstiger. Kommt hinzu, dass das Kantonsgericht des Kantons Luzern aufgrund der Gewaltentrennung nicht in den Gesetzgebungsprozess eingebunden wird. Bei der Auslegung gesetzlicher Bestimmungen hat es deshalb keine Kenntnis der ursprünglichen Überlegungen und Intentionen des Gesetzgebers. Dies kann schliesslich zu vom Willen des Gesetzgebers abweichenden Urteilen führen, welche das Bundesgericht aufgrund seiner beschränkten Überprüfungsbefugnis (Willkür) nicht mehr korrigieren kann. In der Folge muss der Gesetzgeber die gesetzlichen Bestimmungen bisweilen neu fassen.

b) Zürcher Modell im Vergleich zur zugerischen Lösung

Das Planungs- und Baurecht des Kantons Zürich kennt im kommunalen Baubewilligungsverfahren keine Einsprachemöglichkeit. Damit entfällt für die Gemeinden der Aufwand, ein Einspracheverfahren sowie Einspracheverhandlungen durchzuführen und einen Einspracheent-

scheid zu verfassen. Gleichzeitig verhindert das Zürcher Modell, dass bereits in einem sehr frühen Stadium Lösungen zwischen der Bauherrschaft und der durch das Bauvorhaben betroffenen Nachbarschaft einvernehmlich gefunden werden können. Gemäss allgemeinen Erfahrungen können so im Kanton Zug eine erhebliche Anzahl Einsprachen niederschwellig erledigt werden. Natürlich kann die Bauherrschaft auch im Kanton Zürich selbstständig und ohne Mitwirkung der Bewilligungsbehörde auf ihre Nachbarschaft zugehen. Trotzdem dürfte es im Schnitt zu mehr Rekursen gegen Baubewilligungen kommen, die erst im Rechtsmittelverfahren aufgrund einer vorläufigen Einschätzung der Rechtsmittelinstanz an einem Augenschein zu einem Vergleich führen. Ein Wechsel hin zum zürcherischen Modell mit einem Baubewilligungsverfahren ohne Einsprachemöglichkeit würde deshalb im Kanton Zug wohl kaum die gewünschte Wirkung erzielen.

Der Kanton Zürich leistet sich ein professionelles, gut dotiertes Baurekursgericht. Als Spezialverwaltungsgericht überprüft es als erste kantonale Rechtsmittelinstanz die Erteilung und Verweigerung von Baubewilligungen durch die Gemeinden sowie die sonstigen planungs- und baurechtlichen, natur- und heimatschutzrechtlichen und grösstenteils auch umweltrechtlichen Anordnungen der Gemeinden. Zudem beurteilt es Entscheide von kantonalen Verwaltungsbehörden, soweit diese das Bau- und Umweltrecht betreffen. Schliesslich ist das Baurekursgericht erste kantonale Rechtsmittelinstanz u. a. bei Streitigkeiten betreffend den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller), bei Streitigkeiten im Gebäudeversicherungs- und Feuerwehrewesen und bei landwirtschaftlichen Streitigkeiten gemäss Landwirtschaftsgesetz. Das Baurekursgericht erledigt pro Jahr durchschnittlich rund 800 Rekursverfahren. In knapp der Hälfte der Streitfälle ergeht ein materielles Urteil. In den übrigen Fällen wird die Streitsache formell erledigt; dies oft aufgrund einer Einigung nach Durchführung eines Augenscheins. Im Verhältnis zur Gesamterledigungszahl (formelle und materielle Erledigungen) werden im Durchschnitt 20 Prozent der Rekurse vollständig oder teilweise gutgeheissen. Die Entscheide des Baurekursgerichts als erste Rechtsmittelinstanz sind – wie im Kanton Zug die Beschwerdeentscheide des Regierungsrats – beim Verwaltungsgericht als zweite Rechtsmittelinstanz anfechtbar.

Die durchschnittliche Verfahrensdauer beim Baurekursgericht (unter Berücksichtigung allfälliger Sistierungszeiten) betrug von Eingang des Rechtsmittels bis zum Entscheid im Jahr 2017 rund 3,2 Monate (Vorjahr 3,8). Dabei konnten 94 Prozent der Fälle innerhalb von sechs Monaten erledigt werden. Innert acht Monaten wurden 97 Prozent, innert zehn Monaten 99 Prozent der Fälle abgeschlossen. Bezüglich der Behandlungsfristen im Kanton Zug ist festzuhalten, dass der Regierungsrat ab Spruchreife über Verwaltungsbeschwerden innerhalb von rund vier bis sechs Monaten befindet. Bezüglich der Gerichtsgebühren gibt es auch erhebliche Unterschiede zwischen den Kantonen Zürich und Zug. Wer im Kanton Zürich einen Rekurs gegen eine Arealüberbauung erhebt, muss ohne Weiteres mit Gerichtskosten von 12'000 bis 15'000 Franken rechnen, mitunter können sogar Kosten bis 30'000 Franken anfallen. Auch Rekurse gegen Einfamilienhäuser kosten bald einmal rund 6000 Franken. Dazu kommen die Kosten für die eigene Rechtsvertretung sowie die Prozessentschädigung an die Gegenpartei im Fall des Unterliegens. Das Kostenrisiko für die erste Rechtsmittelinstanz beträgt damit im Kanton Zürich bereits bei einfachen Fällen rund 10'000 bis 15'000 Franken, bei grösseren Bauvorhaben weit über 20'000 Franken. Demgegenüber bewegt sich die Spruchgebühr bei Verwaltungsbeschwerdeentscheiden des Regierungsrats im Kanton Zug gemäss § 1 Abs. 1 Ziffer 1 Kantonsratsbeschluss über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen vom 11. März 1974 (Verwaltungsgebührentarif; BGS 641.1) zwischen 55 Franken und 4500 Franken, wobei bei Unterliegen einer Partei mit der Leistung einer Parteientschädigung zugunsten der obsiegenden Partei im Umfang des Eineinhalbfachen der Spruchgebühr zu rechnen ist.

2. *Welche Möglichkeiten bestehen aus Sicht der Zuger Regierung, das aktuelle Zuger Baubewilligungs- und Baubeschwerdeverfahren weiterhin rechtsstaatlich korrekt – das heisst auch unter Wahrung der berechtigten Interessen potentieller Beschwerdeführer wie betroffene Nachbarn – aber effizienter zu gestalten?*

Will man insgesamt eine Beschleunigung der Rechtsmittelverfahren erreichen, muss die Qualität der erstinstanzlichen Verfahren und Entscheide erhöht werden. Das liesse sich mit einer Professionalisierung der kommunalen Bauämter bewerkstelligen, was zur Folge hätte, dass eine Zusammenlegung kleinerer gemeindlicher Bauämter zu einem regionalen Bauamt zu prüfen wäre. Dort würden hauptamtlich für diese Tätigkeit angestellte und dafür ausgebildete Personen arbeiten, was zu einer deutlich höheren Qualität führen würde. Diese Professionalisierung würde wohl dazu führen, dass nicht mehr rund 25 bis 30 % der Beschwerden gutgeheissen werden müssten. Sie würde wohl auch dazu führen, dass die Verfahren nicht mehr solange dauern würden, weil die Gemeinden oder die Bauherrschaften bisweilen weitere Abklärungen und zeitintensive Gutachten nachliefern müssen. Diese Nachbesserungen führen schliesslich zu einer Heilung von Mängeln und im besten Fall zu einer für die Gemeinde oder die Bauherrschaft kostenpflichtigen Abschreibung oder Abweisung der Beschwerden. Der Baudirektor wird diese Thematik an einer der nächsten Bauchefentagungen mit den Gemeinden erörtern.

Wie soeben dargelegt, darf der Regierungsrat des Kantons Zug im Vergleich zum Baurekursgericht des Kantons Zürich nur sehr moderate Spruchgebühren bis 4500 Franken erheben. Auch wenn in den letzten Jahren die einzelnen Spruchgebühren leicht angehoben worden sind, können sie bisweilen immer noch als eine Einladung der Nachbarschaft verstanden werden, gegen Baubewilligungen vorzugehen und so den Status Quo für einige Zeit zu zementieren, selbst wenn die Prozessaussichten nach Einschätzung der eigenen Rechtsvertretung klein sein mögen. Will der Kanton Zug also mit der Beschleunigung der Verfahren ernst machen, sollte mit der Erhöhung der Gebührensätze erreicht werden, dass Beschwerdeverfahren nicht mehr als Mittel der Verzögerung missbraucht werden. Mit dieser Entlastung könnte der Einsatz der beschränkten personellen Ressourcen des Rechtsdiensts der Baudirektion effizienter und zielgerichteter erfolgen.

Eine sinnvolle, alternative Beschleunigungsmassnahme besteht in jenen Fällen, in denen es lediglich um Rechtsfragen geht. Für diese Fälle steht den Parteien die Möglichkeit der Sprungbeschwerde gemäss § 61 Abs. 2 VRG offen. Danach kann bei Zustimmung der Beschwerdeführenden der Regierungsrat eine Verwaltungsstreitsache als Sprungbeschwerde unter Verzicht auf einen Entscheid an das Verwaltungsgericht zur direkten Beurteilung überweisen. Der Regierungsrat kann zur Beschwerde Stellung nehmen und Anträge einreichen. Damit haben die Parteien die Möglichkeit, im Einzelfall mit dem Einverständnis des Regierungsrats die verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanz zu überspringen, damit Zeit zu gewinnen und einen Rechtsstreit direkt dem Verwaltungsgericht zu unterbreiten.

Der Regierungsrat wollte im Rahmen der PBG-Revision Teil 2 mit einer Anpassung von § 5 Abs. 1 PBG die Leistungen der Baudirektion in Bezug auf die unentgeltliche Rechtsberatung von Privaten abschaffen und damit die Baudirektion entlasten. Damit wollte er die telefonischen Auskünfte der Baudirektion gegenüber Privaten einschränken mit der Begründung, dass Private oft – nachdem sie bei der Gemeinde eine Auskunft erhalten haben – noch eine Anfrage bei der Baudirektion starteten und versuchten, die gemeindlichen Baubehörden und die Baudirektion gegeneinander auszuspielen. In der Folge werde bisweilen der Vorwurf erhoben, dass die Baudirektion im späteren Beschwerdeverfahren in den Ausstand treten müsse, wenn sie im

Baubewilligungsverfahren Auskünfte erteilt habe. Die vorberatende Kommission stellte sich die Frage, ob mit der geplanten Anpassung von § 5 Abs. 1 PBG nicht zu grosse Nachteile verbunden wären. Ihrer Meinung nach bestand dabei die Gefahr, dass die Aufgabe dieser Dienstleistung zu Mehrkosten bei den Gemeinden aufgrund vermehrter Anfragen von Privaten führen könnte. Die Kommission pries die gute Zusammenarbeit von Privaten und Behörden im Kanton Zug und erkannte dies als Standortvorteil. Mit dieser Begründung lehnte schliesslich auch der Kantonsrat die Anpassung von § 5 Abs. 1 PBG und damit eine Entlastung des Rechtsdiensts der Baudirektion ab.

Der Regierungsrat hat das direktionsübergreifende Kompetenzzentrum für das Submissionswesen beim Rechtsdienst der Baudirektion per 4. Oktober 2016 aufgehoben, nachdem die Baudirektion während über 20 Jahren andere Direktionen, Dienststellen der kantonalen Verwaltung, aber auch andere Auftraggebende wie Gemeinden, Kirchgemeinden, Korporationen sowie private Organisationen, die unter das Submissionsrecht fallen, in submissionsrechtlichen Fragen beraten hat. Der Beratungsaufwand bei der Baudirektion nahm in den letzten Jahren massiv zu. Direktionen und verwaltungsexterne Auftraggebende schickten ganze Submissionsdossiers an die Baudirektion mit der Bitte um Prüfung innerhalb von wenigen Tagen. Das Direktionssekretariat der Baudirektion bekundete nicht zuletzt auch deshalb immer mehr Mühe damit, die Instruktion von Verwaltungsbeschwerden als eine seiner Hauptaufgaben innert nützlicher Frist zum Abschluss zu bringen und innerhalb angemessener Frist dem Regierungsrat zum Entscheid vorzulegen. Insofern konnte eine gewisse Entlastung bereits realisiert werden.

Des Weiteren wird der Rechtsdienst der Baudirektion nicht umhinkommen, den sie seit Anfang 2016 und bis Ende 2018 unterstützenden Juristen zu ersetzen. Dank dieser befristeten Unterstützung konnten das Bewilligungsverfahren für die Umfahrung Cham–Hünenberg samt 124 Einsprachen in rund zweijähriger, intensiver Arbeit erledigt und die Dauer der Verwaltungsbeschwerdeverfahren wieder verkürzt werden. Mit dieser neuen Vollzeitstelle – nota bene aus dem Stellenpool des Direktionssekretariats – wird der Rechtsdienst der Baudirektion schliesslich ab 1. Januar 2019 definitiv über 390 Stellenprocente verfügen. Nicht zuletzt diese Massnahme soll wieder eine zeitgerechte Erledigung der Bewilligungs- und der Verwaltungsbeschwerdeverfahren gewährleisten helfen.

#### **D. Antrag**

Kenntnisnahme.

Zug, 26. Juni 2018

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Der Landschreiber: Tobias Moser