



**Motion von Thomas Lötscher, Philippe Camenisch, Daniel Abt und Daniel Thomas Burch
betreffend mehr Rechtssicherheit in Baubewilligungsverfahren
(Vorlage Nr. 1964.1 - 13506)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 29. März 2011

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsräte Thomas Lötscher, Philippe Camenisch, Daniel Abt und Daniel Thomas Burch haben am 17. August 2010 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Gesetzesänderung vorzulegen, um mehr Rechtssicherheit im Baubewilligungsverfahren zu schaffen.

Das Einspracheverfahren ist dahingehend neu zu regeln, dass die gemeindliche Baubewilligungsbehörde ein Bauvorhaben formell und materiell prüft und dem Gesuchsteller dann eine Baubewilligung erteilt. Allfällige Einsprachen sind erst gegen die Baubewilligung zu richten. Um missbräuchliche Einsprachen einzudämmen, ist auch zu prüfen, in welchen Fällen einer Beschwerde die aufschiebende Wirkung zuerkannt wird. Die Verfahrensfragen sind kantonal einheitlich zu regeln, während die konkreten lokalen Bauvorschriften weiterhin der Gemeindeautonomie zu unterstellen sind.

In der Begründung wird ausgeführt, dass im Kanton Zug die Bauwilligen zunehmend mit einer Einspracheflut konfrontiert seien. Das Einspracherecht werde zum Teil aus finanziellen Gründen oder aus Neid missbraucht. Es würden von Einsprechenden auch Dritte sowie die Medien mobilisiert, um politischen Druck auf die Baubehörden auszuüben. Solche Situationen könnten problematisch sein, da unter Umständen geltendes Recht "gedehnt" werde und die Rechtssicherheit darunter leide, wenn Bauherrschaften aus pragmatischen Gründen Bauvorhaben ändern oder ungerechtfertigte Zahlungen leisten müssten.

Die Motionäre wollen mit ihrem Begehren erreichen, dass Baugesuche objektiv und gemäss geltendem Recht beurteilt werden, ohne Druckversuche von aussen. Damit könnten Einsprachen, welche objektive Beurteilungskriterien betreffen würden, zum Vornherein vermieden werden. Nach Vorliegen einer Baubewilligung lasse sich die Chance auf Erfolg einer Einsprache besser abschätzen, womit unberechtigte Einsprachen, Bauverzögerungen und Mehrkosten abnehmen dürften. Dabei müssten auch generell die Möglichkeiten von Verfahrensoptimierungen geprüft werden.

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 30. September 2010 die Motion dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen.

1. Ausgangslage

Die FDP-, CVP- und SVP-Fraktion haben am 21. August 2006 eine Motion betreffend Massnahmen gegen trölerische und missbräuchliche verwaltungsrechtliche Verfahren eingereicht (Vorlage Nr. 1474.1 - 12171). Der Regierungsrat hat diese Motion am 5. Juni 2007 beantwortet (Vorlage Nr. 1474.2 - 12402). In der Antwort des Regierungsrates wurde aufgezeigt, wie der Rechtsschutz in Verwaltungssachen im Kanton Zug organisiert ist. Im Verwaltungsrechtspfle-

gegesetzt vom 1. April 1976 (VRG, BGS 162.1) werden grundsätzlich alle Verfahren von der Einsprache bis zur Verwaltungsbeschwerde und der Beschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht geregelt. Parallel zu den Regelungen im VRG gibt es noch spezialgesetzliche Regelungen im Planungs- und Baugesetz vom 26. November 1998 (PBG, BGS 721.11), die auf die Baubewilligungs- und Planungsverfahren zugeschnitten sind und den Rechtsschutz in diesem Bereich regeln, soweit es keine allgemeinen Regelungen im VRG gibt. Das kantonale Recht wiederum muss den Vorgaben des Bundesrechts entsprechen, insbesondere der Bundesverfassung und den darin verankerten Verfahrensgarantien. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen in der Motionsantwort des Regierungsrates vom 5. Juni 2007.

Zu erwähnen an dieser Stelle ist auch die vom Regierungsrat vorgeschlagene Änderung des PBG (Vorlagen Nrn. 1962.1/2 - 13500/13501), die beim Kantonsrat hängig ist. In dieser Vorlage werden ebenfalls Verfahrensoptimierungen vorgeschlagen, allerdings geht es dabei um andere Themenbereiche als in der vorliegenden Motion.

2. Bisherige Regelung beim Baubewilligungs- und Baueinspracheverfahren

Der Ablauf des Baubewilligungs- und Baueinspracheverfahrens ist im PBG und in der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz vom 16. November 1999 (V PBG, BGS 721.11) geregelt. Das Baubewilligungsverfahren wird in der Regel durch die Bauherrschaft mit der Einreichung eines Baugesuches in Gang gesetzt. Dieses Gesuch besteht meistens aus einem ausgefüllten Formular und aus den notwendigen Planunterlagen. Ist das Baugesuch vollständig, wird das Gesuch durch die Baubehörde im Amtsblatt publiziert und das Vorhaben muss, soweit möglich, ausgesteckt werden. Während der Auflagefrist können die vom Bauvorhaben betroffenen Personen Einsprache beim zuständigen Gemeinderat einreichen. Nachdem die Baubehörde die erforderlichen Stellungnahmen von den gemeindlichen und kantonalen Fachstellen zum Baugesuch eingeholt hat, entscheidet der Gemeinderat über das Baugesuch und die Einsprachen und erteilt die Baubewilligung oder verweigert diese. Gegen die gemeindlichen Entscheide kann zuerst Beschwerde beim Regierungsrat und dann beim Verwaltungsgericht und am Schluss beim Bundesgericht eingereicht werden.

3. Zu den Motionsbegehren

3.1 Vorbemerkung

Die Motionäre verlangen eine neue Regelung beim Einspracheverfahren, wonach die Baubehörde zuerst über die Bewilligungsfähigkeit eines Vorhabens entscheiden und die Baubewilligung entweder erteilen oder verweigern soll. Wird eine Baubewilligung erteilt, so sollen vom Vorhaben betroffene Drittpersonen dagegen ein Rechtsmittel ergreifen können. Die Motionäre sprechen in diesem Zusammenhang von einer "Einsprache", wobei unklar ist, ob sie darunter das Rechtsmittel der Einsprache gemäss § 34 ff. VRG verstehen oder ob es sich dabei bereits um eine Verwaltungsbeschwerde gemäss § 39 ff. VRG handelt. Der Unterschied zwischen der Einsprache gemäss § 34 VRG und der Verwaltungsbeschwerde gemäss § 39 VRG ist der, dass über die Einsprache immer die gleiche Behörde entscheidet, deren Entscheid angefochten wird. Bei der Verwaltungsbeschwerde entscheidet dagegen immer die obere Verwaltungsbehörde über einen Entscheid einer unteren Verwaltungsbehörde. Schliesslich ist an dieser Stelle auch darauf hinzuweisen, dass die Einsprache gemäss § 34 VRG nicht das gleiche ist wie die "Baueinsprache" gemäss § 45 ff. PBG. Bei der Einsprache gemäss § 34 VRG überprüft die gleiche Behörde nochmals ihren bereits getroffenen Entscheid. Baueinsprachen gemäss § 45 PBG sind dagegen Einwendungen von Dritten (z.B. Nachbarn) gegen ein Bauvorhaben, bevor

eine Baubewilligung oder eine Bauverweigerung vorliegt. Beim heute geltenden Baubewilligungsverfahren muss die Baubehörde gleichzeitig über die Einsprachen und das Baugesuch entscheiden und für das Vorhaben entweder eine Baubewilligung erteilen oder diese verweigern. Gegen die Entscheide des Gemeinderates können anschliessend die Betroffenen die zur Verfügung stehenden Rechtsmittel ergreifen.

3.2 Zu den Motionsbegehren im Einzelnen

a) *Zuerst Baubewilligung erteilen, dann Einsprachemöglichkeit gewähren*

Die bisherige Regelung, wonach bereits gegen ein Baugesuch eine Einsprachemöglichkeit besteht und eine Einsprecherin oder ein Einsprecher von dieser Möglichkeit Gebrauch machen muss, ansonsten sie oder er sein Einspracherecht verwirkt hat, hat sich in der Praxis bewährt. Dieses Verfahren bietet Gewähr für ein effizientes Verfahren, indem Einwände gegen ein Vorhaben bereits in einem frühen Verfahrensstadium vorgebracht werden können und müssen. Damit kann auch Zeit eingespart werden. Kann gegen ein Vorhaben erst nach Erteilung einer Baubewilligung Einsprache erhoben werden, dann dauert das Baubewilligungsverfahren länger. Der Zeitfaktor ist ein wichtiger Grund, der gegen eine neue Regelung des Einspracheverfahrens spricht. Auch die anderen Gründe, welche die Motionäre vorbringen, überzeugen nicht. Wenn Einsprecherinnen oder Einsprecher politischen Druck auf die Baubehörden ausüben und die Medien einschalten wollen, dann können sie dies tun, ob nun eine Einsprache gegen ein Baugesuch oder eine Baubewilligung erhoben wird. Solchen "Druckversuchen" müssen die Baubehörden entgegen treten im Wissen darum, dass ein Bauherr Anspruch auf Erteilung einer Baubewilligung hat, wenn ein Vorhaben den öffentlich-rechtlichen Vorschriften entspricht. Beim Entscheid über ein Baugesuch kann und darf es keine Rolle spielen, ob gegen ein Vorhaben überhaupt eine oder sehr viele Einsprachen eingereicht werden. Allfällige Druckversuche von Einsprechenden sind daher kein Argument, das für eine Änderung der bisherigen Regelungen des Baubewilligungsverfahrens sprechen würde. Mit einer Neuregelung könnte auch die Anzahl von Einsprachen nicht wirklich eingedämmt werden. Aus den dargelegten Gründen lehnen wir eine Neuregelung des Baubewilligungs- und Baueinspracheverfahrens ab.

b) *Aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln einschränken*

Nach der geltenden Regelung im VRG haben die ordentlichen Rechtsmittel gegen einen Entscheid, dazu zählen auch eine Baubewilligung oder ein Einspracheentscheid, von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung. Ähnliche Regelungen existieren in den anderen Kantonen und beim Bund. Spezielle Regelungen, dass die aufschiebende Wirkung von Beschwerden in begründeten Fällen aufgehoben oder eingeschränkt werden kann, gibt es im zugerischen Recht bereits. So kann gemäss § 66 Abs. 1 VRG die anordnende Behörde aus zwingenden Gründen den sofortigen Vollzug des anfechtbaren Entscheides anordnen. Sodann wird in § 67 Abs. 3 PBG bestimmt, dass Beschwerden gegen Entscheide des Gemeinderates über Baugesuche und Baueinsprachen vorweg darauf zu prüfen sind, welchen Teil des Bauvorhabens sie betreffen. Stellt die Beschwerdeinstanz fest, dass ein Baubeginn den Beschwerdeentscheid nicht oder nur teilweise vorbestimmt, kann sie einen Zwischenentscheid treffen und die Bauarbeiten entsprechend ganz oder teilweise freigeben. Eine allfällige Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen einen Zwischenentscheid hat keine aufschiebende Wirkung. Aber das Verwaltungsgericht kann auch in einem solchen Fall einer Beschwerde auf Gesuch hin oder von Amtes wegen aufschiebende Wirkung erteilen, wenn eine Beschwerde ausreichend begründet erscheint. Mit den zuvor erwähnten Regelungen sind die rechtlichen Möglichkeiten für Einschränkungen bei der aufschiebenden Wirkung von Beschwerden ausgeschöpft. Weitergehende Einschränkungen beim Rechtsschutz wären mit dem Bundesrecht nicht vereinbar.

c) *Kantonale einheitliche Regelungen der Verfahrensfragen*

Bei dieser Forderung der Motionäre sehen wir Verbesserungsmöglichkeiten. Der Verfahrensablauf bei Einsprachen ist in den Gemeinden unterschiedlich ausgestaltet. Einzelne Gemeinden führen Einspracheverhandlungen und Augenscheine durch, andere nicht. Grosse Unterschiede gibt es auch beim Vernehmlassungsverfahren zu Einsprachen, d.h. der Möglichkeit, dass eine Bauherrschaft zu Einsprachen Stellung nehmen kann. Einzelne Gemeinden führen überhaupt keinen Schriftenwechsel durch, andere sogar einen doppelten. Bei diesem Themenbereich sieht der Regierungsrat einen Handlungsbedarf. Einspracheverfahren sollen straff und zügig abgewickelt werden. Dieses Ziel kann damit erreicht werden, dass der Kanton einheitliche Regelungen für den Ablauf der Einspracheverfahren erlässt. Nach § 3 Abs. 2 Bst. b) PBG ist der Regierungsrat zuständig, das Nähere zum Baubewilligungs- und Einspracheverfahren in der Verordnung zum PBG zu regeln. Der Regierungsrat wird von dieser Möglichkeit erneut Gebrauch machen und bei der bevorstehenden Änderung der Verordnung zum PBG einheitliche Regelungen für das Einspracheverfahren erlassen. Vorgesehen sind Regelungen, wonach z.B. bei Einsprachen kein doppelter Schriftenwechsel durchgeführt wird und Augenscheine auf das absolut Notwendige zu beschränken sind.

Der Regierungsrat ist damit bereit, diese Forderung der Motionäre aufzunehmen und die Verfahrensfragen bei Einspracheverfahren ergänzend und einheitlich zu regeln, was im Rahmen der bevorstehenden Änderung der Verordnung zum PBG geschehen wird. Entsprechend ist die Motion teilweise erheblich zu erklären, indem der Regierungsrat die Verfahrensfragen beim Einspracheverfahren ergänzend einheitlich regelt.

4. Antrag

Die Motion sei teilweise erheblich zu erklären, indem der Regierungsrat die Verfahrensfragen bei Einspracheverfahren ergänzend und einheitlich regelt, dies im Rahmen der bevorstehenden Änderung der Verordnung zum PBG (vgl. oben Ausführungen unter Ziff. 3.1.c). Im Übrigen sei die Motion nicht erheblich zu erklären.

Zug, 29. März 2011

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Matthias Michel

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart