



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 125-2023
Vorstossart: Postulat
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2023.RRGR.172

Eingereicht am: 05.06.2023

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Lanz (Thun, SVP) (Sprecher/in)
Freudiger (Langenthal, SVP)
Jakob (Steffisburg, SVP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 08.06.2023

RRB-Nr.: 854/2023 vom 16. August 2023
Direktion: Direktion für Inneres und Justiz
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme und gleichzeitige Abschreibung**

Einsprache- und Beschwerdeverfahren durch Verwesentlichung beschleunigen

Der Regierungsrat wird aufgefordert zu prüfen und dem Grossen Rat Bericht zu erstatten, mit welchen Massnahmen und Anpassungen der rechtlichen Grundlagen die Einsprache- und Beschwerdeverfahren insbesondere in Baubewilligungs- und Planerlassverfahren verwesentlicht und beschleunigt werden können.

Begründung:

Es ist allgemein anerkannt, dass Bewilligungsverfahren namentlich im Bau- und Planungsreich zu lange dauern. Ein Grund dafür sind langwierige Einsprache- und Beschwerdeverfahren. Zwar ist das Erheben einer Einsprache durchaus legitim, sachliche Einsprachen können sogar die Qualität eines Entscheids verbessern und dessen Akzeptanz erhöhen. Häufig werden jedoch Einsprachen nicht deshalb eingereicht, weil ein Vorhaben öffentlich-rechtlichen Vorschriften widerspricht, sondern weil ein an sich bewilligungsfähiges Vorhaben verzögert werden soll. Bisweilen lassen sich Einsprechende dann für einen Rückzug der Einsprache entschädigen. Realisierungswillige gehen auf solche Forderungen teilweise nur deshalb ein, weil die Verzögerung durch eine unberechtigte Einsprache einen grösseren Schaden verursacht als die Leistung einer Zahlung an die Einsprechenden, die zu einem Rückzug führt. Dieser Missbrauch soll keinen Schutz verdienen. Problematisch können auch Behördeneinsprachen sein, die den notwendigen Pragmatismus vermissen lassen und zur Verzögerung führen.

Im Bewilligungsverfahren ist von den Gesuchstellenden zu Recht nachzuweisen, dass ein Vorhaben den öffentlich-rechtlichen Vorschriften entspricht. Die entsprechenden Voraussetzungen sind dann von den Behörden von Amtes wegen zu prüfen.

Die Begründungen für Einsprachen sind demgegenüber teilweise sehr allgemein gehalten und betreffen vielfach kaum öffentlich-rechtliche Vorschriften. In diesem Fall werden lediglich subjektive Empfinden der Einsprechenden gegen ein Vorhaben geäußert, ohne dass diese öffentlich-rechtlich fundiert sind.

Die fatalistische Feststellung, dass Einsprache- und Bewilligungsverfahren immer komplexer und damit auch die Verfahrensdauern immer länger werden, befriedigt nicht. Einem kontinuierlichen Ressourcenausbau als Gegenmassnahme sind finanzielle und angesichts des Fachkräftemangels auch faktische Grenzen gesetzt. Gerade in Zeiten des Wohnungsmangels besteht ein hohes öffentliches Interesse an einer Bautätigkeit mit vernünftigen prozessuellem Aufwand. Der Regierungsrat soll deshalb aufzeigen, mit welchen zusätzlichen Mitteln eine Verfahrensbeschleunigung ohne Ressourcenausbau erreicht werden kann. Beispiele könnten im Rahmen bundesrechtlicher Vorgaben etwa die Einführung eines (qualifizierten) Rügeprinzips für Einsprachen oder eine Schärfung der Anforderungen an das (kantonale) Verbandsbeschwerderecht sein. Zu prüfen sind auch Möglichkeiten, wie unterliegenden Einsprechenden Kosten für den durch sie verursachten Aufwand auferlegt werden können.

Begründung der Dringlichkeit: Zur Vermeidung der absehbaren Wohnungsknappheit wäre es wichtig, dem Regierungsrat den Auftrag für die Erstellung des nachgesuchten Berichts möglichst rasch zu erteilen.

Antwort des Regierungsrates

Das Postulat greift ein Anliegen auf, das bereits Gegenstand von früheren politischen Vorstössen war. So hat der Regierungsrat mit Bericht vom 15. Mai 2019 (nachfolgend: Bericht 2019) die Motion Lanz (Vorstoss-Nr. 083.2015) beantwortet, welche das Ziel verfolgte, die durchschnittliche Dauer von Verwaltungs-, Verwaltungsjustiz- und Gerichtsverfahren zu verkürzen. Er hat sich überlegt, welche Massnahmen sich positiv auf die Verfahrensdauer auswirken könnten und diese Massnahmen ausführlich beleuchtet. Dabei hat er geprüft, ob Bearbeitungsfristen für die verfügenden und entscheidenden Behörden eingeführt, kürzere behördliche Fristen bzw. weniger Fristverlängerungen gewährt oder die Sprungbeschwerde gesetzlich verankert werden könnten. Mit Blick auf das Bau- und Planungsrecht hat er untersucht, ob die Verfahrensdauer gesenkt werden könnte, wenn das Einspracheverfahren kostenpflichtig wäre, mehr Bauten für baubewilligungsfrei erklärt würden, sich Dritte erst im Baubeschwerdeverfahren beteiligen dürften oder im Planungsrecht kein Mitwirkungsverfahren durchgeführt würde. Damit hat der Regierungsrat mögliche Lösungen für kürzere Verfahrensdauern bereits eingehend geprüft; darauf wird verwiesen. In seiner Antwort zum Postulat Dütschler (Vorstoss-Nr. 255-2019) hat sich der Regierungsrat zudem zur Frage geäußert, ob Amtsberichte, die nicht innert 30 Tagen bei der Bewilligungsbehörde eingehen, als Zustimmung zum Vorhaben gelten können. Im Weiteren hat er geprüft, welche Beilagen zum Baubewilligungsgesuch weggelassen werden können und in Aussicht gestellt, dass er laufend eruieren wird, ob auf weitere Beilagen und Formulare verzichtet werden kann.

Wie bereits im Bericht 2019 ausgeführt, nimmt die Durchführung eines korrekten Verfahrens eine gewisse Zeit in Anspruch und sind gesetzgeberische Massnahmen zur Beschleunigung der Verfahren nur beschränkt möglich (vgl. Ziff. 1.2 des Berichts). Die verfassungsrechtlich gewährleisteten Verfahrensgarantien können nur unter strengen Voraussetzungen eingeschränkt werden. Das geltende (Verfahrens-)Recht kennt aber bereits heute verschiedene Massnahmen, die es im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben erlauben, Verfahren effizient zu führen und ungerechtfertigte Verfahren zu vermeiden oder rasch zu erledigen. So sieht namentlich das Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) vor, dass

- auf ungenügend begründete Parteieingaben nicht einzutreten ist;

- unklare, weitschweifige oder unvollständige Eingaben zur Verbesserung zurückgewiesen werden können (Art. 33 Abs. 1 VRPG);
- auf Eingaben, die auf querulatorischer oder rechtsmissbräuchlicher Prozessführung beruhen, nicht einzutreten ist (Art. 45 VRPG);
- bei offensichtlich unzulässigen oder unbegründeten Beschwerden auf einen Schriftenwechsel verzichtet werden kann (Umkehrschluss aus Art. 69 Abs. 1 VRPG);
- einer offensichtlich unbegründeten Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen werden kann (Art. 68 Abs 4 und 5 Bst. b VRPG).

Art. 56 Abs. 3 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG; BSG 161.1) sieht zudem vor, dass das Verwaltungsgericht offensichtlich unbegründete Beschwerden in Zweierbesetzung (anstatt in Dreierbesetzung) beurteilt.

Zu den im Vorstoss angeregten Massnahmen ist im Einzelnen Folgendes festzuhalten:

Der Vorstoss regt an, ein (qualifiziertes) Rügeprinzip für Einsprachen einzuführen und Möglichkeiten zu prüfen, wie unterliegenden Einsprechenden Kosten für den durch sie verursachten Aufwand auferlegt werden können.

Lange Verfahrensdauern sind in der Regel nicht auf das ins Baubewilligungsverfahren integrierte Einspracheverfahren zurückzuführen. Im Baubewilligungsverfahren muss die Bewilligungsbehörde unabhängig von Einsprachen von Amtes wegen prüfen, ob ein Bauvorhaben mit der gesetzlichen Ordnung übereinstimmt. Der Zeitaufwand für die entsprechenden Abklärungen, das Einholen von Amts- und Fachberichten etc. entsteht unabhängig davon, ob Einsprachen erhoben wurden oder nicht. Einsprachen helfen jedoch bei der Entscheidungsfindung, indem die Baubewilligungsbehörde frühzeitig auf mögliche rechtliche Probleme aufmerksam gemacht wird und in Kenntnis der sachlichen und rechtlichen Einwände der betroffenen Personen entscheiden kann. Die Baugesuchstellerin oder der Baugesuchsteller sieht anhand der Einsprachen, mit welchen Teilen des Bauprojekts die Einsprechenden nicht einverstanden sind und kann das Projekt allenfalls anpassen. Im Einspracheverfahren werden häufig Einigungen erzielt und damit Beschwerden verhindert, was sich bei gesamthafter Betrachtung positiv auf die Verfahrensdauer auswirkt. Zu einem Beschwerdeverfahren kommt es nur in rund einem Prozent der Baubewilligungsverfahren. Lange Baubewilligungsverfahren sind im Übrigen häufig nicht darauf zurückzuführen, dass Einsprachen erhoben wurden, sondern dass die Baugesuchstellenden unvollständige und fehlerhafte Unterlagen einreichen und die Bewilligungsbehörde die Baugesuche (oft mehrfach) zur Verbesserung zurückweisen muss. Die Zahlen in eBau zeigen, dass in rund der Hälfte aller Baubewilligungsverfahren Unterlagen bei der Bauherrschaft nachgefordert werden müssen.

Da die Baubewilligungsbehörde die Rechtmässigkeit des Bauvorhabens von Amtes wegen prüft, würde die Einführung eines qualifizierten Rügeprinzips für Einsprachen das Verfahren kaum beschleunigen. Unzulässige oder unbegründete Einsprachen lassen sich bei Anwendung der entsprechenden verfahrensrechtlichen Instrumente (siehe oben) relativ schnell erledigen. Zudem darf in kantonalen Verfahren die Einsprache- und Beschwerdebefugnis nicht enger gefasst werden, als dies für die Beschwerde ans Bundesgericht vorgesehen ist (vgl. Art. 111 i.V.m. Art. 89 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]; BGE 141 II 50 E. 2.2 [für das Planungsverfahren]; für das Baubewilligungsverfahren BGer 1C_13/2021 vom 10.1.2022 E. 2.1). Die bis Ende März 2017 im bernischen Baurecht bestehende Einschränkung, wonach Einsprecherinnen und Einsprecher im Sinne eines qualifizierten Rügeprinzips an jeder einzelnen Rüge ein schutzwürdiges Interesse haben mussten, wurde per 1. April 2017 wegen Bundesrechtswidrigkeit aufgehoben. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung dürfen Beschwerdeführende und damit auch Einsprechende alle Rügen erheben, die ihnen bei Obsiegen einen praktischen Nutzen einbringen. Dies ist immer dann der Fall, wenn das Bauprojekt nicht oder nur mit für die Einsprechenden vorteilhaften

Änderungen realisiert werden kann. Zudem kann im Beschwerdeverfahren jederzeit gerügt werden, das Bauvorhaben verletze Bundesverwaltungsrecht, auch wenn diese Rüge im Einspracheverfahren nicht erhoben wurde. Nach dem Gesagten geben also hauptsächlich das Bundesrecht und die bundesgerichtliche Rechtsprechung vor, welche Rügen im kantonalen Verfahren zuzulassen sind. Ähnliches gilt für die Frage, inwieweit Einsprechenden Kosten auferlegt werden können. Die grundsätzliche Kostenlosigkeit des Einspracheverfahrens ergibt sich aus Bundesrecht und kann vom kantonalen Recht nicht abgeändert werden.

Die Baubewilligungsbehörde ist verpflichtet, den von einem Bauvorhaben Betroffenen das rechtliche Gehör zu gewähren. Durch das Einspracheverfahren wird der Gehörsanspruch gewährleistet. Würden die Einsprechenden ein Kostenrisiko tragen, würde nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Rechtsausübung erschwert und damit der Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt (vgl. BGE 143 II 467 E. 2.4 ff., auch zum Folgenden; ferner BGer 1C_590/2020 vom 21.10.2021 E. 3.2 und 4.2). Zudem bildet das Einspracheverfahren wie bereits erwähnt Teil des Baubewilligungsverfahrens, dessen Kosten die Baugesuchstellenden nach dem Verursacherprinzip selber tragen müssen. Den Einsprechenden dürfen daher nach der erwähnten bundesgerichtlichen Praxis nur ausnahmsweise Kosten auferlegt werden, wenn sie rechtsmissbräuchlich Einsprache erhoben haben. Dieser Fall ist im bernischen Baurecht bereits geregelt: Nach Art. 52 Abs. 3 des Dekrets vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1) können den Einsprechenden die amtlichen Kosten auferlegt werden, die sie durch eine offensichtlich unbegründete Einsprache verursacht haben. Hier besteht somit kein Regelungsbedarf. Eine weitergehende Kostenpflicht für Einsprechende wäre mit Bundesrecht nicht vereinbar. Das Beschwerdeverfahren ist für die unterliegende Partei bereits heute kostenpflichtig.

Der Vorstoss regt im Weiteren an, das (kantonale) Verbandsbeschwerderecht strenger zu regeln. Dazu ist Folgendes festzuhalten:

Private Organisationen (nachfolgend: Organisationen), welche auf Bundesebene beschwerdebefugt sind, müssen auch im Kanton zur Einsprache bzw. Beschwerde zugelassen werden. Der Kanton Bern kann die Beschwerdebefugnis dieser Organisationen auf kantonomer Ebene nicht einschränken. Im Weiteren hat der Grosse Rat die Anforderungen an die Einsprache- und Beschwerdebefugnis der Organisationen nach Art. 35a und Art. 35c Abs. 3 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0) bereits mit der Baugesetzrevision im Jahr 2009 verschärft und an die verbindlichen bundesrechtlichen Vorgaben angepasst. Organisationen müssen heute relativ hohe Anforderungen erfüllen, um Einsprache (oder Beschwerde) erheben zu können. Zur Einsprache (und damit auch zur Beschwerde) werden nur Organisationen zugelassen, die als juristische Person ausgestaltet sind und rein ideelle Zwecke verfolgen. Zudem dürfen sie nur Rügen in Rechtsbereichen erheben, die seit mindestens zehn Jahren Gegenstand ihres statutarischen Zwecks bilden. Das Beschwerderecht der Organisationen ist sinnvoll und hat sich bewährt. Zum einen soll es den Organisationen, die sich der Wahrung bestimmter öffentlicher Interessen widmen, zur wirksamen Verfolgung dieser (ideellen) Ziele dienen. Zum anderen sollen ihre Fachkenntnisse die Behörden bei der Durchsetzung des Bau- und Planungsrechts unterstützen.

Die beschwerdeberechtigten Organisationen nehmen ihr Beschwerderecht verantwortungsvoll wahr: Die Zahl der Beschwerden von Organisationen ist im Vergleich zur Zahl von Beschwerden Privater sehr gering. In den Jahren 2018 bis 2022 gingen bei der Bau- und Verkehrsdirektion (BVD) insgesamt nur 22 Beschwerden von Organisationen gegen Baubewilligungen ein; dies sind im Durchschnitt weniger als fünf pro Jahr. Fünf Beschwerden sind angesichts der rund 18 000 bis 20 000 Baugesuche pro Jahr äusserst wenig (vgl. dazu auch den Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat betreffend das Koordinationsgesetz und das Baugesetz [Änderungen] vom 30.4.2008, S. 14, welcher noch etwas höhere, aber trotzdem vergleichsweise tiefe

Zahlen bei den Beschwerden von Organisationen ausweist). Hinzu kommt, dass Organisationen, wenn sie denn Beschwerde erheben, häufig nicht die einzigen Beschwerdeführenden sind, sondern neben privaten Beschwerdeführenden stehen. Eine Verschärfung der Anforderungen an das Beschwerderecht für Organisationen würde sich nach dem Gesagten kaum auf die Verfahrensdauer auswirken. Das Gleiche gilt in Bezug auf die Beschwerden von Behörden. In den Jahren 2018 bis 2022 gingen bei der BVD in Baubewilligungssachen insgesamt nur drei Beschwerden von Behörden ein.

Das zu den Baubewilligungsverfahren Gesagte gilt für die Planungsverfahren in vieler Hinsicht gleichermassen:

Auch hier dient das Einspracheverfahren der Gewährung des rechtlichen Gehörs. Die Einsprachebefugnis ist dieselbe wie im Baubewilligungsverfahren (Art. 60 Abs. 2 BauG) und darf im kantonalen Verfahren ebenfalls nicht enger sein, als dies für die Beschwerde an das Bundesgericht vorgesehen ist (Art. 33 Abs. 3 Bst. a des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700]; BGE 141 II 50 E. 2.2). Auch die planungsrechtlichen Einspracheverfahren müssen aus den vorne erwähnten Gründen grundsätzlich kostenlos sein (vgl. dazu auch die Bernische Verwaltungsrechtsprechung [BVR] 2022 S. 451 E. 7b). Für die Behandlung mutwilliger Einsprachen wird jedoch eine Gebühr erhoben (Art. 61 Abs. 5 BauG). In Planungsverfahren erheben Organisationen ebenfalls nur selten Beschwerde. In den letzten fünf Jahren gingen bei der Direktion für Inneres und Justiz (DIJ) insgesamt sieben Beschwerden von Organisationen ein. Zwei Beschwerden wurden vom Hauseigentümerverband Bern und Umgebung eingereicht, die anderen von fünf verschiedenen Organisationen.

Soweit es den Postulanten allgemein um die Prüfung von Optimierungsmöglichkeiten des Planerlassverfahrens geht, ist Folgendes festzuhalten: Wie der Regierungsrat bereits in seiner Antwort zur Motion der Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission (BaK; Vorstoss-Nr. 225-2022) dargelegt hat, wurde anfangs 2022 unter der Federführung der DIJ das Projekt «Optimierung Plangenehmigungs- und -beschwerdeverfahren» (PGBV) gestartet. Dieses Projekt hat zum Ziel, das Plangenehmigungs- und Planbeschwerdeverfahren zu überprüfen und zu straffen. Es wird insbesondere geprüft, ob und inwiefern die heutigen Zuständigkeiten angepasst werden können mit dem Ziel, Einsprache- und Beschwerdeverfahren im (Nutzungs-) Planverfahren effizienter zu erledigen. Die Erkenntnisse der laufenden Abklärungen und die daraus abgeleiteten Empfehlungen werden dem Grossen Rat in einem entsprechenden Bericht des Regierungsrats voraussichtlich im Verlauf des Jahres 2024 unterbreitet. Hier sind somit bereits Bestrebungen im Gang, um Planungsverfahren zu beschleunigen.

Zusammenfassend ist somit Folgendes festzuhalten: Der Regierungsrat hat bereits aufgrund früherer Vorstösse zahlreiche Möglichkeiten geprüft, um die Verfahrensdauer zu verkürzen. Er hat sich namentlich im Bericht 2019 ausdrücklich auch mit dem Baubewilligungs- und Planungsverfahren auseinandergesetzt. Sodann wird zurzeit in einem eigenen Projekt (PGBV) überprüft, ob das Plangenehmigungs- und Planbeschwerdeverfahren gestrafft werden kann. Die Ergebnisse dieses Projekts bleiben abzuwarten. Für die Rechtsanwendung bietet das geltende Recht bereits heute verschiedene Möglichkeiten, um unbegründete oder rechtsmissbräuchliche Einsprachen und Beschwerden ohne grossen Aufwand zu erledigen und mutwillig Einsprechenden Kosten aufzuerlegen. Die im Vorstoss aufgeführten möglichen gesetzlichen Anpassungen zur Verfahrensbeschleunigung sind entweder nicht bundesrechtskonform oder wirken bei näherer Betrachtung kaum verfahrensbeschleunigend. Der Regierungsrat sieht zum heutigen Zeitpunkt keine weiteren gesetzgeberischen Möglichkeiten, um die Verfahrensdauer im Baubewilligungs- und Planungsverfahren zu verkürzen. Weitergehende Massnahmen liessen sich aus Sicht des Regierungsrates auch nicht mit dem von den Postulanten angeführten drohenden Wohnungs-

mangel im Kanton Bern rechtfertigen. Durch die vorgeschlagenen Massnahmen würden die verfassungsmässig garantierten Verfahrensrechte in sämtlichen Baubewilligungs- und Planungsverfahren beschnitten; dies obschon längst nicht alle dieser Verfahren auf die Schaffung neuen Wohnraums ausgerichtet sind. Zudem führen namentlich die von den Postulanten angesprochenen Organisationen in der Regel nicht bei reinen Wohnbauprojekten Beschwerde. Da die vorgeschlagenen Massnahmen ausserdem wie aufgezeigt nur sehr beschränkt verfahrensbeschleunigende Wirkungen hätten, ist eine generelle weitere Einschränkung von Verfahrensrechten auch mit Blick auf das öffentliche Interesse an genügend Wohnraum nicht gerechtfertigt.

Da der Regierungsrat mit diesen Ausführungen die Anliegen der Postulanten bereits umfassend geprüft und ihre Fragen beantwortet hat, beantragt er, das Postulat anzunehmen und als erledigt abzuschreiben.

Verteiler

– Grosser Rat