



Standortvorteil für den Kanton Bern: Dauer für sämtliche Verfahren verkürzen

**Bericht des Regierungsrates zur Motion Lanz
(Vorstoss-Nr. 083-2015) (Thun, SVP)**

Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 15. Mai 2019

Datum RR-Sitzung: 15. Mai 2019
Geschäftsnummer: 2015.jgk.2008
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung	3
1.1	Ausgangslage	3
1.2	Vorgehen	3
1.3	Allgemeines zur Verfahrensbeschleunigung.....	4
2	Mögliche Massnahmen zur Beschleunigung	5
2.1	Bearbeitungsfristen für Entscheidbehörden	5
2.1.1	Ordnungsfristen.....	5
2.1.2	Entscheidfristen.....	6
2.1.3	Kanton Zürich.....	6
2.1.4	Bund	7
2.1.5	Würdigung.....	7
2.2	Behördliche Fristen	8
2.2.1	Ausgangslage	8
2.2.2	Kürzung von Eingabefristen	8
2.2.3	Restriktive Bewilligung von Fristverlängerungen.	8
2.2.4	Würdigung.....	9
2.3	Kostenpflicht im Einspracheverfahren	10
2.3.1.	Ausgangslage	10
2.3.2	Einsprache mit Rechtsmittelfunktion.....	10
2.3.3	Einsprache ohne Rechtsmittelfunktion.....	10
2.3.4	Würdigung.....	10
2.4	Baurecht: Ausweitung des Katalogs für bewilligungsfreie Bauten.....	11
2.4.1	Ausgangslage	11
2.4.2	Würdigung.....	12
2.5	Baurecht: Beteiligung Dritter erst im Beschwerdeverfahren.....	12
2.5.1	Ausgangslage	12
2.5.2	Würdigung.....	12
2.6	Planungsrecht: Verzicht auf separates Mitwirkungsverfahren.....	13
2.6.1	Ausgangslage	13
2.6.2.	Würdigung.....	13
2.7	Sprungbeschwerde	13
2.7.1	Direkte Sprungbeschwerde	13
2.7.2	Weitergeleitete Sprungbeschwerde.....	14
2.7.3	Würdigung.....	15
3	Fazit.....	15
4	Antrag an den Grossen Rat.....	15

1 Einführung

1.1 Ausgangslage

Die Motion Lanz (Vorstoss-Nr. 083-2015) verfolgt das Ziel, die durchschnittliche Verfahrensdauer sämtlicher Verfahren (Verwaltungs-, Verwaltungsjustiz- und Gerichtsverfahren) zu verkürzen. Im Rahmen dieser Motion erhielt der Regierungsrat den Auftrag:

1. betroffene Kreise (Justizleitung, Mitarbeitende der Verwaltung und Justiz, Anwaltschaft, Wirtschaftsverbände etc.) anzuhören und diese einzuladen, aufgrund eigener Erfahrungen konkrete Vorschläge für eine Beschleunigung der Verfahren zu machen,
2. dem Grossen Rat über die eingegangenen Vorschläge Bericht zu erstatten,
3. Massnahmen zur Verfahrensbeschleunigung im eigenen Zuständigkeitsbereich sofort zu ergreifen,
4. dem Grossen Rat Massnahmen zur Verfahrensbeschleunigung zum Beschluss vorzulegen.

1.2 Vorgehen

Die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) erhielt den Auftrag zur Umsetzung der Motion. Um im Sinne der Motionäre den Auftrag pragmatisch auszuführen und einem grossen Kreis von Betroffenen die Möglichkeit zu geben, sich zur Sache zu äussern, entschied sich die JGK, die Anhörung gemäss Ziff. 1 der Motion in Form einer Online-Umfrage durchzuführen. Mit deren Umsetzung und Durchführung beauftragte die JGK die ecoplan AG.

Ziel der Umfrage war es, mögliche Lösungen für die Verkürzung der Verfahrensdauer aufzuzeigen. Die Umfrage fokussierte deshalb insbesondere auf die möglichen Gründe, welche nach Meinung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer für die zu langen Verfahren verantwortlich sind. Gefragt waren nicht generelle Anregungen, sondern konkrete Verbesserungsvorschläge, jeweils bezogen auf die verschiedenen Verfahrensarten und Verfahrensstadien.

Ecoplan führte die Umfrage im August/September 2017 durch. Dabei wurden insgesamt 82 Personen, Stellen und Behörden zur Teilnahme eingeladen, teilweise mit der Bitte, den Link zur Umfrage an weitere interessierte Stellen weiterzuleiten. Es antworteten fast ausschliesslich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen Hand (Gerichte, Behörden, Gemeinden etc.). Von insgesamt 101 vollständig ausgefüllten Fragebögen gingen lediglich zwei von Seiten der Anwälte/Notare bzw. drei von Seiten der Wirtschaftsverbände ein. Die JGK entschied deshalb im November 2017, eine zweite Befragung durchzuführen und fünf Wirtschaftsverbände und neun Anwaltsbüros direkt anzuschreiben. Acht Anwälte und zwei Wirtschaftsverbände beteiligten sich diesmal an der Umfrage. Insgesamt gingen damit 111 vollständig ausgefüllte Fragebögen ein. Die Lösungsvorschläge der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sammelte die ecoplan AG in einer Aufstellung und hielt die Ergebnisse der Umfrage in einer Zusammenstellung (Ergebnisse der Befragung zur Verfahrensdauer [21.12.2017]) fest.

Mit dem vorliegenden Bericht informiert der Regierungsrat über ausgewählte und näher prüfenswerte Lösungsvorschläge aus der Online-Umfrage. Dabei werden diejenigen Problembereiche und Vorschläge thematisiert, die mehrere Male genannt wurden, auf Einzelkritik wird hingegen nicht weiter eingegangen. Zudem wird der Fokus auf den Bereich des Verwaltungsrechts gelegt, weil die Begründung und die Diskussion der Motion im Grossen Rat gezeigt haben, dass sich die Kritik bezüglich der langen Verfahrensdauer primär auf Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahren bezieht. Im Übrigen hat der Kanton im Bereich der Straf- und Zivilverfahren wegen der bundesrechtlichen Kompetenz keine Möglichkeiten, die Verfahrensdauer mit gesetzgeberischen Massnahmen zu beschleunigen.

1.2 Allgemeines zur Verfahrensbeschleunigung

Das Gebot der Verfahrensbeschleunigung ergibt sich aus dem Verfassungsrecht. So sehen die Bundesverfassung (BV; SR 101) in Art. 29 Abs. 1 und die Kantonsverfassung (KV; BSG 101.1) in Art. 26 Abs. 2 das Beschleunigungsgebot ausdrücklich vor. Die Pflicht staatlicher Behörden zur raschen und zügigen Verfahrensdurchführung gehört zum traditionellen Kernbestand rechtsstaatlicher Verfahrensgarantien. Dem Beschleunigungsgebot steht aber auch eine verfassungsrechtliche Grenze gegenüber. So darf niemandem ein «kurzer Prozess» gemacht werden. Aus diesem Grund muss die Verwaltung vor Verfügungserlass das rechtliche Gehör gewähren und die Adressaten von Verfügungen müssen ausreichend Zeit erhalten, um die Entscheidungsgründe analysieren und eine Anfechtung sorgfältig vorbereiten zu können. Es muss deshalb berücksichtigt werden, dass die Durchführung eines rechtsstaatlichen, fehlerfreien Verfahrens grundsätzlich eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt und somit dem Beschleunigungswunsch Grenzen setzt.¹

Gesetzgeberische Massnahmen zur Beschleunigung der Verfahren sind deshalb nur beschränkt möglich. Sie sind aber durchaus noch denkbar, sofern genügend fachlich sowie menschlich hervorragende Verfahrensleiterinnen und Verfahrensleiter zur Verfügung stehen.² Auch ist die Verfahrensbeschleunigung stets eine Frage der Intensität der Sicherstellung der richtigen Anwendung des materiellen Rechts. Dabei ist die Beantwortung dieser Frage wandelbar in der Zeit und hängt vor allem vom bestehenden Verhältnis zum Rechtsstaat ab.³

Überstürzte Gesetzesrevisionen zur Aufnahme von Beschleunigungsmassnahmen in verschiedenen Verfahrensgesetzen bergen auch das Risiko, dass diese noch zahlreicher, uneinheitlicher und unübersichtlicher werden.⁴ Aus diesem Grund plädiert BENJAMIN SCHINDLER dafür, einzelne Lösungsansätze nicht wie ein Flickwerk je einzeln für sich umzusetzen. Es sei viel sinnvoller, eine koordinierte und breiter abgestützte Reform des Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahrens auf Stufe der allgemeinen Verfahrensgesetze (im Kanton Bern handelt es sich dabei um das Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG; BSG 155.21]) an die Hand zu nehmen.⁵ Dabei fordere die Diskussion bezüglich der Verfahrensbeschleunigung im Verwaltungsrecht sowohl die Verwaltung als auch die Justiz, biete dem Gesetzgeber und der Rechtswissenschaft aber gleichzeitig eine wertvolle Chance.⁶ Davon abgesehen ist aber auch zu berücksichtigen, dass Gesetzesrevisionen für sich allein genommen wenig zielführend sind. Vielmehr bedarf es weiterer Anpassung ausserhalb von Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen, um eine effektive Verfahrensbeschleunigung herbeiführen zu können. So müssen auch auf Seiten der Verwaltungsadministration bzw. des Verwaltungsmanagements und der personellen Ressourcen Anpassungen vorgenommen werden, wenn die ins Gesetz eingearbeiteten Beschleunigungsmassnahmen nicht toter Buchstabe werden und bleiben sollen.

¹ BENJAMIN SCHINDLER, Beschleunigungspotential im öffentlichen Verfahrensrecht, AJP 2012 S. 13 ff., 15.

² ROLF LÜTHI, Zur Bedeutung der Verfahrensleitung für die Beschleunigung von Bewilligungsverfahren, Erfahrungen aus der Praxis, ZBI 2013 S. 374 ff., 378.

³ ROLF LÜTHI, a.a.O., S. 374.

⁴ Vgl. BENJAMIN SCHINDLER, a.a.O., 13.

⁵ Vgl. BENJAMIN SCHINDLER, a.a.O., 19.

⁶ BENJAMIN SCHINDLER, a.a.O., S. 13.

2 Mögliche Massnahmen zur Beschleunigung

Es gingen vorwiegend bereits bekannte Vorschläge ein, die – soweit sie auf Stufe Verwaltung umgesetzt werden können – grösstenteils auch umgesetzt sind. Beispiele dafür sind eine Priorisierung der Verfahren nach vordefinierten Kriterien und Vorgaben bezüglich Abklärungsinintensität und Begründungsdichte («Pareto-Regel»). Es ist Aufgabe der Direktion bzw. der für die Verfahrensleitung zuständigen Rechtsdienste und –ämter, diese Vorgaben zu definieren, umzusetzen, periodisch zu überprüfen und gegebenenfalls Anpassungen vorzunehmen.

Wiederholt wurde auf die unbefriedigende Situation bezüglich der Ressourcen eingegangen. Dazu ist festzuhalten, dass ein Stellenausbau aufgrund der finanziellen und politischen Situation derzeit nicht zur Debatte steht. Vielmehr ist die vom Grossen Rat überwiesene Planungs-erklärung Brönnimann umzusetzen die verlangt, dass bis im Jahr 2021 3% der Stellen in der Verwaltung abzubauen sind. Davon sind auch diejenigen Dienste betroffen, die die verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren zu führen haben.

2.1 Bearbeitungsfristen für Entscheidbehörden

Bei der Festsetzung solcher Fristen zur Behandlung von Gesuchen und zum Erlass von Rechtsmittelentscheiden kommen einerseits sogenannte Ordnungsfristen (Ziff. 2.1.1) und andererseits auch rechtlich bindende Entscheidfristen (Ziff. 2.1.2) in Frage. Solche Fristen sind sowohl für das Verfahren der erstinstanzlichen Verwaltungsbehörden als auch der Rechtsmittelinstanzen denkbar.⁷

2.1.1 Ordnungsfristen

Grundlage bei der Bestimmung von Ordnungsfristen ist die durchschnittliche Dauer korrekt geführter Verfahren mit mittlerer Komplexität. Diese Frist gibt der Behörde vor, innerhalb welcher Zeitspanne ein Verfahren grundsätzlich erledigt werden muss. Kann die Ordnungsfrist nicht eingehalten werden, d.h. ergeht der Entscheid nicht innerhalb der vorgegebenen Frist, muss die Behörde die Parteien allenfalls über die Verzögerung informieren und eine Begründung dafür liefern. Weitere rechtliche Konsequenzen hat die Nichteinhaltung der Frist nicht.⁸ So können Ordnungsfristen als Zielvorgabe verstanden werden, von denen in sachlich gerechtfertigten Gründen abgewichen werden kann.⁹

Diese Ordnungsfristen dienen den Behörden als Richtlinien und geben vor, innert welchem Zeitraum sie zu entscheiden haben. Den Parteien, insbesondere der Gesuchstellerin bzw. dem Gesuchsteller oder der Beschwerdeführerin bzw. dem Beschwerdeführer, räumen sie aber keinen Rechtsanspruch auf Einhaltung der Frist ein. Ein häufiges bzw. wiederholtes Nichteinhalten der Frist weist die Behörden allerdings darauf hin, dass allenfalls notwendige (organisatorische oder personelle) Massnahmen zur Verbesserung der Situation zu ergreifen sind. Ordnungsfristen können dadurch eine Signalwirkung entfalten und dadurch zur Verfahrensbeschleunigung beitragen.

In der Schweiz sind solche Ordnungsfristen z.B. in den Planungs- und Entscheidungsverfahren des Bundes vorgesehen (vgl. Art. 62c des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 [RVOG; SR 172.010]; Art. 29 Abs. 4 der Verordnung vom 13. De-

⁷ PETER HÖSLI, Möglichkeiten und Grenzen der Verfahrensbeschleunigung durch informell-kooperatives Verwaltungshandeln, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht Bd. 153, 2002, S. 87.

⁸ PETER HÖSLI, a.a.O., S. 88.

⁹ Vorlage an den Landrat Basel-Land zur Beschleunigungsinitiative vom 17. Oktober 2000, abrufbar unter <www.baselland.ch/politik-und-behorden/landrat-parlament/geschafte/geschäftsliste/2000-september-oktober-160-bis-212/2000-194/vorlage-an-den-landrat-4>, zuletzt besucht am 2. November 2018.

zember 1999 über das Plangenehmigungsverfahren für militärische Bauten und Anlagen [Militärische Plangenehmigungsverordnung, MPV; SR 510.51]). Ausserdem finden sie sich im formellen Baurecht diverser Kantone (vgl. bspw. § 319 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 des Kantons Zürich [PBG; Ordnungsnummer 700.1]; § 81 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz vom 14. Mai 1987 des Kantons Schwyz [SRSZ 400.100]), haben aber auch bereits Eingang in kantonale Verwaltungsverfahrensgesetze gefunden (vgl. § 27c Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 des Kantons Zürich [VRG; Ordnungsnummer 175.2]).¹⁰ Auch im Kanton Bern sind solche Ordnungsfristen bekannt (vgl. Art. 17 Abs. 1, Art. 18 Abs. 3 und 4 des Dekrets vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren [Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1]; Artikel 2a Baugesetz vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]; Art. 2 Koordinationsgesetz vom 21. März 1994 [KoG; BSG 724.1]).

2.1.2 Entscheidfristen

Entscheidfristen kommt, wie den Ordnungsfristen, ein Richtliniencharakter zu. Im Unterschied zu den Ordnungsfristen ziehen rechtlich bindende Fristen aber unmittelbare rechtliche Konsequenzen nach sich.¹¹ So ist ihr Nichteinhalten an gesetzlich vorgesehene Sanktionen geknüpft. Das Gesetz schreibt der Behörde zwingend vor, innerhalb einer bestimmten Zeitspanne ein Verfahren bzw. einen Verfahrensschritt erledigen zu müssen. Geschieht dies nicht innerhalb der angegebenen Zeit, kann das Gesetz bspw. die Fiktion der Genehmigung bzw. der Zustimmung vorsehen. Als Konsequenz ist aber damit auch eine Übertragung der Entscheidungskompetenz auf eine übergeordnete Behörde verbunden, sofern die eigentlich zuständige Behörde nicht innert Frist entscheidet.¹²

2.1.3 Kanton Zürich

Solche rechtlich bindenden Fristen sieht bspw. der Kanton Zürich in §13 Abs. 2 der Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997 (BVV; LS 700.6) vor. Demnach gelten Bauvorhaben von untergeordneter Bedeutung, durch welche keine zum Rekurs berechtigten Interessen Dritter berührt werden, als bewilligt, wenn innerhalb der Behandlungsfrist von 30 Tagen die zuständige Behörde keine Anordnung trifft.

Diese Bestimmung gilt jedoch lediglich für das sog. Anzeigeverfahren und nicht auch für das ordentliche Baubewilligungsverfahren. Beim Anzeigeverfahren geht es um Bauvorhaben von untergeordneter Bedeutung (vgl. § 13 Abs. 2 i.V. mit Abs. 1 BVV), d.h. um kleine Bauvorhaben, die bezogen auf die generelle Verfahrensdauer von sämtlichen Baubewilligungsverfahren nicht gross ins Gewicht fallen. Wird die Frist nicht eingehalten, gilt die Baubewilligung als erteilt. Allerdings steht die herrschende Lehre diesen Konsequenzen ablehnend gegenüber. Nach Auffassung der Lehre ist es mit Art. 22 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) nicht vereinbar, dass die Baubewilligung für ein an sich bewilligungspflichtiges Vorhaben nur deshalb als erteilt anzusehen sei, weil die Bewilligungsbehörde nicht innert Frist eine Anordnung getroffen hat. Die Kommentatoren plädieren dafür, die in § 13 Abs. 2 BVV vorgesehene Annahme der erteilten Baubewilligung nur auf jene untergeordneten Vorhaben zu beschränken, die keiner bundesrechtlichen Bewilligungspflicht unterstehen. In allen anderen Fällen, in denen es gemäss Bundesrecht einer Baubewilligung bedarf, müsse auch nach Ablauf der 30-tägigen Frist nach § 13 Abs. 2 BVV noch ein baurechtlicher Entscheid möglich sein.¹³

¹⁰ PETER HÖSLI, a.a.O., S. 89.

¹¹ PETER HÖSLI, a.a.O., S. 90.

¹² PETER HÖSLI, a.a.O., S. 90 m.w.H.

¹³ CHRISTOPH FRITZSCHE/PETER BÖSCH/THOMAS WIPF, Zürcher Planungs- und Baurecht, Planungsrecht, Verfahren und Rechtsschutz, Bd. 1, 5. Aufl. 2011, S. 328.

2.1.4 Bund

Der Bundesrat sieht in Behandlungsfristen für Rekursinstanzen und Gerichte keine taugliche Massnahme. In seiner Antwort auf eine entsprechende Motion aus dem Jahr 2004 (MO Vischer; 04.3278 «Behandlungsfristen für Rekursinstanzen und Gerichte») stellt er sich auf den Standpunkt, dass Behandlungsfristen alleine kein geeignetes Mittel seien, um Rechtsmittelverfahren zu beschleunigen. Behandlungsfristen würden nur dann Sinn machen, wenn als flankierende Massnahme die nötigen personellen Ressourcen bereitgestellt werden. Dazu komme, dass pauschale Behandlungsfristen nicht für alle besonderen Verhältnisse des jeweiligen Rechtsgebiets bzw. den Umständen des Einzelfalls Rechnung tragen würden. Der Bundesrat führt weiter aus, dass bei gleichbleibenden Personalressourcen Behandlungsfristen, vor allem bei sehr kurzen Fristen, nur eingehalten werden könnten, wenn die ganze Arbeitskraft auf deren Erledigung gerichtet werde. Dies gehe zulasten aller anderen Verfahren, welche keiner solcher Behandlungsfrist unterliegen. Verkürzt werde nur die Zeitspanne zwischen Abschluss des Beweisverfahrens und Entscheid. Die Dauer der gesamten Verfahren (inkl. Beweisverfahren) werde dadurch aber nicht kürzer. Vor allem die pauschale Anwendung solcher Behandlungsfristen auf sämtliche Verwaltungsverfahren sei aus Sicht des Bundesrats problematisch. So sei in komplexen Fällen bereits von Beginn weg absehbar, dass diese Fristen nicht eingehalten werden können. Es dürfe auch nicht vergessen werden, dass erstinstanzliche Beschwerdebehörden verpflichtet seien, den Sachverhalt von Amtes wegen zu ermitteln, was in vielen Fällen nicht ohne komplexe Instruktionsmassnahmen (z.B. Augenschein, Lärmexpertisen, ärztliche Gutachten etc.) möglich sei. Vor allem aufgrund des rechtlichen Gehörs bei solchen Instruktionsmassnahmen könne das Beweisverfahren durchaus einige Monate in Anspruch nehmen. Deshalb sei das Festsetzen einer solchen Frist in solchen Fällen eine Illusion. Zum Schluss führt der Bundesrat aus, dass, wenn Behörden Entscheide grundlos verschleppen würden, ein Führungsproblem innerhalb der Behörde vorliege, dem letztlich nur mit Personalmassnahmen begegnet werden könne.¹⁴

2.1.5 Würdigung

Behandlungsfristen können in gewissen Fällen zu einem rascheren Verfahrensablauf beitragen. Sie können allerdings auch dazu führen, dass die mit Fristen verbundenen Verfahren prioritär behandelt und dafür andere Verfahren, bei denen es keine Behandlungsfristen gibt, in zweiter und dritter Priorität erledigt werden, so dass sich dafür deren Verfahrenserledigung verzögert.¹⁵ Weil die Verfahrensmenge durch solche Behandlungsfristen nicht verringert wird, kommt es lediglich zu einer Umlagerung der Gewichtung bzw. Priorisierung der Fälle, was – bezogen auf alle Verfahren – nichts an deren durchschnittlichen Dauer ändert. Durch die Festsetzung von Behandlungsfristen gibt der Gesetzgeber lediglich ein Priorisierungskriterium für die Verfahren vor.

Hat eine Behörde keine Möglichkeit, fristgebundene Verfahren gegenüber nicht fristgebundenen zu priorisieren, weil beispielsweise zu viele oder sämtliche zu erledigenden Verfahren an Fristen gebunden sind, bleibt oft nichts Anderes übrig, als die personellen Ressourcen aufzustocken, um die gesetzten Fristen grundsätzlich einhalten zu können. So war auch das Bauinspektorat der Stadt Bern nach der Einführung von Erledigungsfristen gezwungen, eine neue Stelle zu schaffen. Ohne die zusätzlichen Ressourcen wäre es nicht möglich gewesen, die gemäss Art. 17 und 18 BewD an Fristen gebundenen Prüfungen durchführen zu können.

Allerdings darf auch bei zusätzlichen Ressourcen der Beschleunigungseffekt von Verfahren nicht überbewertet werden. Der gewonnene Nutzen wird oft dadurch zunichtegemacht, dass

¹⁴ Stellungnahme des Bundesrats vom 25. August 2004 zur Motion Nr. 04.3278 (Behandlungsfristen für Rekursinstanzen und Gerichte), abrufbar unter <www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20043278>, zuletzt besucht am 2. November 2018.

¹⁵ PETER HÖSLI, a.a.O., S. 91.

durch solche Fristen zusätzliche administrative Aufgaben für die Verwaltung resultieren. So entsteht den Behörden ein zusätzlicher Aufwand, in dem sie die Fristen bzw. deren Einhaltung kontrollieren müssen. Weiter haben sie bei Ordnungsfristen eine Melde- und Begründungspflicht, wenn eine Frist nicht eingehalten werden kann, was wiederum mit einem gewissen Aufwand verbunden ist. Schliesslich erweisen sich die Behandlungsfristen oft als zu starr für komplexe Vorhaben, die kein schematisches Vorgehen erlauben.¹⁶

Bei den rechtlich bindenden Fristen ist bezüglich ihrer Wirksamkeit und auch aus anderen Gründen eine gewisse Skepsis angebracht. Es besteht das Risiko, dass bei Zeitnot der Behörde die Verfahren nicht korrekt abgewickelt werden können. Die Rechtslage kann lediglich oberflächlich und unvollständig abgeklärt und beurteilt und der Sachverhalt nicht ausreichend ermittelt werden. Dadurch leidet die Qualität der Entscheide zum Nachteil insbesondere von Drittbetroffenen. Es kann zu einseitiger Privilegierung von einzelnen Parteien sowie zu rechtswidrigen Ergebnissen kommen, wodurch nicht nur das Vertrauen in die Richtigkeit von staatlichen Entscheiden, sondern auch die Glaubwürdigkeit des Staates und seiner Institutionen geschwächt wird. Hinzu kommt, dass schlecht begründete oder materiell unrichtige Entscheide das Ergreifen von Rechtsmitteln fördert, so dass das rasche Entscheiden durch die Behörden im Endeffekt nicht beschleunigend, sondern eher verzögernd wirkt. Dieser Verzögerungseffekt wird noch verstärkt, wenn die Rechtsmittelinstanz die Sache zur korrekten Sachverhaltsabklärung an die Vorinstanz zurückweisen muss.¹⁷ Aufgrund dieser Bedenken wären rechtlich bindende Fristen nur bei Massenverfahren mit Vorhaben von untergeordneter Bedeutung ernsthaft in Betracht zu ziehen.

Eine generelle Aufnahme solcher Behandlungsfristen in das VRPG, unabhängig davon ob in Form von Ordnungsfristen oder als rechtlich verbindliche Fristen, erachtet der Regierungsrat als nicht zielführend. Er ist der Meinung, dass der Katalog der in Spezialgesetzen bereits vorhandenen Fristen aufgrund der Erfahrungen in anderen Kantonen bzw. des Bundes nicht erweitert werden sollte.

2.2 Behördliche Fristen

2.2.1 Ausgangslage

Behördliche Fristen werden von der verfahrensleitenden Behörde im Instruktionsverfahren gesetzt. Das Verfahren dient der Entscheidvorbereitung. Insbesondere werden in dieser Phase Stellungnahmen der beteiligten Parteien und der Vorinstanz eingeholt und gegebenenfalls Fachberichte verlangt. Die Dauer der Instruktion beeinflusst die Dauer des gesamten Verfahrens massgeblich. Zur dessen Beschleunigung gibt es zwei Möglichkeiten:

2.2.2 Kürzung von Eingabefristen

Grundsätzlich lässt sich mit der Verkürzung der Eingabe- und Vernehmlassungsfristen die Dauer des Instruktionsverfahrens verkürzen. Die Festsetzung der Länge der Frist liegt in der Kompetenz der verfahrensleitenden Behörde, gesetzliche Vorgaben gibt es in der Regel nicht. Eine Ausnahme bildet dabei Art. 40 Abs. 5 BauG, die eine (gesetzliche) nicht verlängerbare Frist für die Beschwerdeantwort in Baubewilligungsverfahren vorsieht.

2.2.3 Bewilligung von Fristverlängerungen

Fristverlängerungen dienen unter anderem dazu, bei den zunehmend komplexeren verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten den Parteien hinreichend Zeit für die Ausarbeitung der Rechtsmittelschriften und Eingaben zu gewähren. Häufig reicht die erstmals angesetzte Frist

¹⁶ PETER HÖSLI, a.a.O., S. 93.

¹⁷ PETER HÖSLI, a.a.O., S. 91 f. m.w.H.

dafür nicht aus. Die Bewilligung und der Umfang der Fristverlängerung liegt ebenfalls in der Kompetenz der verfahrensleitenden Behörde.

Eine Spezialregelung für die Bewilligung von Fristverlängerungen enthält das KoG. Nach Art. 2 dieses Gesetzes können die Behörden Fristverlängerungsgesuche unter restriktiven Bedingungen gewähren. Diese Bestimmung ist allerdings nur auf die beschränkte Zahl von Verfahren anwendbar, die gestützt auf das KoG geführt werden.

2.2.4 Würdigung

Sowohl bei der Ansetzung von behördlichen Fristen wie auch bei deren Verlängerung ist der Handlungsspielraum der Behörden begrenzt. Die Verkürzung der Fristen und die Verweigerung von Fristverlängerungen ist ein Eingriff in die Verfahrensrechte der Beteiligten. Zu beachten ist dabei insbesondere der bundesrechtlich und kantonrechtlich verankerte Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 26 KV). Fristverlängerungsgesuche der Parteien müssen deshalb – jedenfalls in einem bestimmten Umfang – bewilligt werden. Einer strengen Praxis bei der Bewilligung von Fristverlängerungsgesuchen sind deshalb enge Grenzen gesetzt.¹⁸

Ausserdem gebietet es der Grundsatz der Waffengleichheit, dass allen Verfahrensbeteiligten die gleiche Zeit zur Verfügung gestellt wird, um ihre Eingaben vorbereiten zu können. Dies gilt insbesondere auch für die am Verfahren beteiligten Fachbehörden, die für die Entscheidbehörden Fachberichte und andere Entscheidungsgrundlagen bereitstellen und damit wesentliche zur Feststellung des Sachverhaltes beitragen.

Ein gewisser Spielraum besteht bezüglich der Länge der gesetzten bzw. verlängerten Frist und der Häufigkeit der Verlängerung. Zweckmässige und verbindliche Regeln können nur schwer definiert werden, weil sowohl die Dauer der ursprünglich eingeräumten Frist wie auch deren Verlängerung stark vom Einzelfall und dessen Komplexität abhängig ist. Kriterien für den Entscheid im Einzelfall können der geschätzte Aufwand für die einzureichende Stellungnahme sein, die Begründung der Fristverlängerung und die Anzahl und Dauer der bisher gewährten Verlängerungen. Eher zuzustimmen ist einer Fristverlängerung unter anderem dann, wenn die die Verlängerung beantragende Verfahrenspartei selber an einer raschen Erledigung des Verfahrens interessiert ist.

Die Verlängerung von Fristen für die Einreichung der Stellungnahme der Vorinstanz kann jedoch durchaus restriktiv gehandhabt werden. Zum einen kennt die Vorinstanz das Dossier bereits detailliert, so dass keine Einarbeitungszeit nötig ist. Zum anderen sollte die Vorinstanz mit Stellvertretungsregelungen in der Lage sein, auch bei Abwesenheiten ihre Stellungnahme innert der ersten, gesetzten Frist einzureichen.

In der Regel muss jedoch davon ausgegangen werden, dass verkürzte Eingabefristen bzw. eine Verweigerung einer Fristverlängerung eine schlechtere Qualität der Eingaben der Verfahrensbeteiligten zur Folge haben. Klar formulierte und gut begründete Rechtsschriften erleichtern die Arbeit der Entscheidbehörde und sind damit in gewisser Hinsicht auch verfahrensökonomisch sinnvoll. Hinzu kommt, dass im Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahren der Untersuchungsgrundsatz gilt und die instruierende Behörde deshalb davon profitieren kann, wenn die Parteien oder die beigezogene Fachbehörde qualitativ gute und fundierte Stellungnahmen einreichen. Andernfalls muss die Instruktionsbehörde zusätzliche Zeit investieren, um Abklärungen und Recherchen vorzunehmen. Der Beschleunigungseffekt durch verkürzte Fristen wird dadurch wieder zunichtegemacht.

¹⁸ Vgl. dazu BGer 4A_75/2011 vom 26. Mai 2011, E. 2.

Der Regierungsrat achtet jedoch bereits heute darauf, dass die instruierenden Verwaltungsbehörden Fristverlängerung im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten zurückhaltend gewähren.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die vom Grossen Rat überwiesene Motion Mentha, die einen Fristenstillstand zu gewissen Zeiten verlangt, dem Gebot der Verfahrensbeschleunigung tendenziell zuwiderläuft.

2.3 Kostenpflicht im Einspracheverfahren

2.3.1. Ausgangslage

Zurzeit ist das Einspracheverfahren kostenlos (Art. 107 Abs. 2 VRPG). In der Umfrage wurde vorgeschlagen, auf die generelle Kostenfreiheit der Einspracheverfahren zu verzichten.

2.3.2 Einsprache mit Rechtsmittelfunktion

Eine Einsprache hat Rechtsmittelfunktion, wenn die verfügende Behörde sie wie ein Rechtsmittel zu behandeln und eine neue Verfügung zu erlassen hat. Solche Einspracheverfahren sind vor allem bei sog. Massenverfügungen vorgesehen, die oft schematisch und ohne vertiefte Abklärung und Begründung erlassen werden. Typisches Beispiel dafür ist die Steuerveranlagungsverfügung. Auf Einsprache hin ist die verfügende Behörde gehalten, sich mit den Argumenten der Verfügungsadressaten auseinanderzusetzen und genauere Abklärungen zu treffen. Oft liefert die Behörde ihre Begründung zur Verfügung auch erst auf eine Einsprache hin nach.¹⁹

2.3.3 Einsprache ohne Rechtsmittelfunktion

Eine Einsprache hat keine Rechtsmittelfunktion, wenn sie primär als Instrument der Entscheidungshilfe und insbesondere der Gewährung des rechtlichen Gehörs dient. Typisches Beispiel sind die Einsprachemöglichkeiten im Rahmen von Baubewilligungsverfahren. Bereits im Rahmen der Revision des Baugesetzes in den 90er Jahren wurde die Einführung einer Kostenpflicht für diese Einspracheverfahren einlässlich diskutiert und schliesslich verworfen. Begründet wurde der Verzicht damit, dass die Einsprachemöglichkeit im Baubewilligungs- und Planerlassverfahren eine formalisierte Gewährung des rechtlichen Gehörs für die Betroffenen darstellt und damit der Entscheidungsfindung dient.

2.3.4 Würdigung

Das kostenlose Einspracheverfahren mit Rechtsmittelfunktion ist sachgerecht und sinnvoll, weil Anlass der Einsprache die rudimentäre Abklärung bzw. Begründung durch die Behörde im Zusammenhang mit Massenverfügungen ist. Ausserdem wird, wie oben ausgeführt, die Gewährung des rechtlichen Gehörs nachgeholt und die Begründung einer Verfügung nachgeliefert. Eine Kostenpflicht würde nicht in einem adäquaten Verhältnis zur niedrigeren "Qualität" der Massenverfügung stehen. Ausserdem dürfte die Einführung einer Kostenpflicht für Einsprachen im Widerspruch mit dem verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör stehen, welches vor Erlass einer die Einsprecherin oder den Einsprecher betreffenden Verfügung (Art. 29 Abs. 2 BV) zu gewähren ist.²⁰

Zur Einsprache ohne Rechtsmittelfunktion kann auf die Ausführungen unter Ziffer 2.3.3. verwiesen werden. Es gibt keine neuen Erkenntnisse, die es rechtfertigen würden, die Vorteile der kostenlosen Einsprache anders einzuschätzen. Das Einspracheverfahren mit und ohne Rechtsmittelfunktion soll daher sinnvollerweise kostenfrei bleiben.

¹⁹ BENJAMIN SCHINDLER, S. 16 f.

²⁰ BVR 2002 S. 451 ff. E. 7b m.w.H.; ZAUGG/LUDWIG, Kommentar Baugesetz des Kantons Bern, Bd. 1, 4. Aufl. 2013, Art. 38–39 N. 18 Bst. e.

Im Übrigen hat dieser Lösungsvorschlag nicht direkt eine Verkürzung der Verfahrensdauer zur Folge. Vielmehr kann er bewirken, dass aufgrund des Kostenrisikos weniger Einspracheverfahren geführt werden und damit einerseits die Verfügungen schneller in Rechtskraft erwachsen, und andererseits die verfügende Behörde bzw. die Beschwerdeinstanz weniger Verfahren zu erledigen hat und damit mehr Ressourcen zur Verfügung stehen.

2.4 Baurecht: Ausweitung des Katalogs für bewilligungsfreie Bauten

2.4.1 Ausgangslage

Die Baubewilligung ist das wichtigste Mittel zur Durchsetzung des Bau- und Planungsrechts. Es handelt sich bei der Baubewilligung um eine Verwaltungsverfügung, mit der die zuständige Behörde feststellt, dass das geprüfte Bauvorhaben den Vorschriften des Bau- und Planungsrechts und allfälliger weiterer zu beachtender Vorschriften entspricht.²¹

Gemäss Art. 22 des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) dürfen Bauten und Anlagen nur mit einer derartigen Bewilligung errichtet werden.

Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gelten als bewilligungspflichtige «Bauten und Anlagen» im Sinne des RPG „[...] jedenfalls jene künstlich geschaffene und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in bestimmter fester Beziehung zum Erdboden stehen und die Nutzungsordnung zu beeinflussen vermögen, weil sie entweder den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen. Dazu gehören auch Fahrmisbauten, welche über nicht unerhebliche Zeiträume ortsfest verwendet werden“.²² Demnach stellt die bundesrechtliche Vorgabe eine Schranke der Ausdehnung der bewilligungsfreien Bauten dar. Das Bundesrecht bestimmt, welche Bauten und Anlagen bewilligungspflichtig sind. Art. 22 RPG ist aber offen formuliert und lässt vor allem innerhalb der Bauzone den Kantonen einen gewissen Spielraum. Ausserhalb der Bauzone zieht das Bundesrecht aufgrund seiner detaillierten Regelung der Zonenkonformität (vgl. Art. 16 f. RPG) und zur Ausnahmbewilligung nach Art. 24 ff. RPG sowie durch die bundesgerichtliche Praxis eine enge Grenze zwischen Baubewilligungsfreiheit und Baubewilligungspflicht.²³

Der Kanton Bern hat Art. 22 RPG in seinen baurechtlichen Bestimmungen konkretisiert und in Art. 1a und 1b des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0) und den Artikeln 5, 6 und 6a des Bewilligungsdekretes vom 22. März 1994 (BewD; BSG 725.1) diejenigen Bauten aufgelistet, die von der Baubewilligungspflicht ausgenommen sind.

Nebst den genannten Bestimmungen enthält Art. 6 Abs. 2 BewD eine Generalklausel, welche alle kleinen Bauvorhaben, die von geringerer Bedeutung sind als die in Art. 6 Abs. 1 BewD umschriebenen, als bewilligungsfrei bezeichnet. Aufgrund des im RPG und in Art. 1a BauG enthaltenen Grundsatzes, wonach in aller Regel alle Bauten und Anlagen baubewilligungspflichtig sind, darf diese Generalklausel für bewilligungsfreie Bauten aber nur restriktive angewendet werden. Im Zweifelsfall ist ein Baubewilligungsverfahren durchzuführen.²⁴ Für die Leh-

²¹ PETER LUDWIG/BEAT STALDER, Öffentliches Baurecht, in: Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2013, S. 477 N. 9 f.

²² BGE 119 Ib 222 E. 3a; Amt für Gemeinden und Raumordnung, Weisung vom 15. Januar 2013, Baubewilligungsfreie Bauten und Anlagen nach Art. 1b BauG, abrufbar unter <www.jgk.be.ch/jgk/de/index/baubewilligungen/baubewilligungen/baubewilligungsverfahren.assetref/content/dam/documents/JGK/AGR/de/Baubewilligungen/AGR_BAUEN_Baubewilligungsfreie_Bauten_und_Anlagen_de.pdf>, zuletzt besucht am 3. September 2018 (nachfolgend: Weisung AGR).

²³ Weisung AGR, S. 2.

²⁴ Weisung AGR, S. 8 f.

re ist sogar zweifelhaft, ob die heute in Art. 6 und 6a BewD enthaltene Auflistung der bewilligungsfreien Bauten durchwegs bundesrechtskonform ist.²⁵

2.4.2 Würdigung

Bereits mit der heute geltenden Regelung ist der Spielraum des Kantons Bern bezüglich der bewilligungsfreien Bauten erschöpft. Es besteht daher keine Möglichkeit, weitere Bauvorhaben von der Bewilligungspflicht auszunehmen und damit indirekt eine Verfahrensbeschleunigung zu erreichen.

2.5 Baurecht: Beteiligung Dritter erst im Beschwerdeverfahren

2.5.1 Ausgangslage

Das Verfahren für die Erteilung einer Baubewilligung ist in den Kantonen unterschiedlich ausgestaltet. Allen Verfahren ist aber gemeinsam, dass grundsätzlich parallel zur Publikation im jeweiligen Publikationsorgan (Amtsblatt) eine Auflage des Baugesuchs (inkl. Unterlagen) sowie eine Aussteckung des Bauvorhabens auf dem Bauplatz erfolgen müssen. Die Mehrheit der Kantone sieht vor, dass innerhalb der Auflagefrist und noch vor dem Baubewilligungsentscheid betroffene Dritte Einsprache mit Anträgen und einer Begründung erheben können. Beteiligen sie sich nicht im Einspracheverfahren, sind sie auch von einem nachfolgenden Beschwerdeverfahren ausgeschlossen.

Eine Besonderheit weist das Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich auf. Es sieht vor, dass sich Dritte in baurechtlichen Verfahren erst nach Erteilung der Baubewilligung durch die Bewilligungsbehörde beteiligen können. Die Baubewilligungsbehörde führt kein Einspracheverfahren durch. Beschwerde gegen die Baubewilligung kann in der Folge nur erheben, wer vor der Erteilung der Baubewilligung den Bauentscheid verlangt hat. Mit dem Begehren, den Bauentscheid eröffnet zu erhalten, kann der Dritte (muss aber nicht) auch bereits Einwände und Rügen gegen die Baubewilligung einbringen. Die Bewilligungsbehörde muss sich aber damit nicht explizit auseinandersetzen²⁶. Erst im erstinstanzlichen Rechtsmittelverfahren setzt sich die Behörde erstmals mit den Einwänden und Rügen von Dritten auseinander.

2.5.2 Würdigung

Durch den Wegfall der Einsprachemöglichkeit im Bewilligungsverfahren kann dieses einfacher und damit in der Regel auch schneller abgewickelt werden. Gleichzeitig sprechen aber verschiedene Gründe für die Möglichkeit von Einsprachen im Planungs- und Baubewilligungsverfahren, die letztlich auch beschleunigende Wirkung haben. So wird beispielsweise im Baubewilligungsverfahren sichergestellt, dass die gegen ein Bauvorhaben bestehenden Einwände bereits frühzeitig und umfassend dargelegt werden. Dadurch weiss der Baugesuchsteller bereits zu Beginn des Verfahrens, mit welchen Gegenargumenten er sich auseinandersetzen muss, kann sich damit befassen und allenfalls bereits Projektanpassungen vornehmen. Weiter dient das Einspracheverfahren der umfassenden Sachverhaltsabklärung, in dem es das Sammeln und Sichten der Fakten erleichtert, und die Behörden frühzeitig auf mögliche rechtliche Probleme aufmerksam macht. Schliesslich bietet die im Rahmen des Einspracheverfahrens durchgeführte Einigungsverhandlung die Möglichkeit, eine einvernehmliche Lösung zu finden. All dies führt dazu, dass sich Einsprachen unter Umständen nicht verfahrensverzögernd, sondern im Gegenteil verfahrensbeschleunigend auswirken.

Der Verzicht auf die Durchführungen eines Einspracheverfahrens hat insbesondere dann Vorteile, wenn anschliessend auch kein Beschwerdeverfahren durchgeführt werden muss. Kommt es aber zu einem Beschwerdeverfahren muss sich die Beschwerdeinstanz erstmals

²⁵ LUDWIG/STALDER, a.a.O., N. 18.

²⁶ CHRISTIAN BERZ, Vom Umgang mit Baueinsprachen, MODULØR Magazin, 2013/5, S. 76 ff., 77.

mit den Vorbehalten und Einwänden der Beschwerdegegner auseinandersetzen, was zu einem grösseren Aufwand und in diesen Fällen zu längeren Verfahren führt. Klare Vor- bzw. Nachteile der einen oder anderen Regelung liegen nicht auf der Hand. Der Regierungsrat nimmt das Anliegen auf Verzicht der Einsprachemöglichkeit in Baubewilligungsverfahren jedoch auf und wird das Anliegen im Rahmen einer nächsten Revision der Baugesetzgebung vertieft prüfen.

2.6 Planungsrecht: Verzicht auf separates Mitwirkungsverfahren

2.6.1 Ausgangslage

Art. 4 RPG hält fest, dass die mit der Planung betrauten Behörden dafür zu sorgen haben, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann (Abs. 2). Als Mindestgarantie fordert Art. 4 RPG, dass die Planungsbehörden neben der Freigabe der Entwürfe zur allgemeinen Ansichtsäusserung Vorschläge und Einwände nicht nur entgegennehmen, sondern diese auch materiell beantworten. Es genügt dabei, dass sich die Behörde materiell mit den Vorschlägen und Einwänden befasst, eine individuelle Beantwortung wird hingegen nicht verlangt.²⁷ Wie die Mitwirkung der Bevölkerung in der Planung näher ausgestaltet wird, überlässt das Bundesrecht den Kantonen, welche auch über den einzubeziehenden Personenkreis entscheiden können.²⁸

Gemäss der heute im Kanton Bern geltenden Bestimmung in Art. 58 BauG sorgt die Behörde dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen frühzeitig in geeigneter Weise mitwirken kann (Abs. 1). Die Möglichkeiten der Mitwirkung können verschieden ausgestaltet sein und sind in Absatz 3 der genannten Bestimmung geregelt. Im Rahmen der Mitwirkung ist es möglich Einwendungen zu erheben und Anregungen zu unterbreiten.²⁹

2.6.2 Würdigung

Das Bundesrecht sieht zwingend eine Mitwirkung vor. Auf ein Mitwirkungsverfahren kann deshalb nicht verzichtet werden. Das heute im Kanton Bern durchgeführte Mitwirkungsverfahren ist sachgerecht ausgestaltet und geht nicht über die Vorgaben des Bundesrechts hinaus. Dazu kommt, dass sich die von der Planung betroffenen Personen dank dem Mitwirkungsverfahren bereits frühzeitig einbringen und ihre Einwände geltend machen können. Dementsprechend können Planungen angepasst werden, was die Anzahl der Einsprachen und Beschwerden verringern und damit zu einer Beschleunigung der Genehmigungsverfahren führen kann.

2.7 Sprungbeschwerde

2.7.1 Direkte Sprungbeschwerde

Bei der direkten Sprungbeschwerde werden Verfügungen oder Entscheide von den Beschwerdeführenden unmittelbar bei der nächsthöheren Beschwerdeinstanz, in Verwaltungsjustizverfahren in der Regel direkt beim Verwaltungsgericht, angefochten. Die erste Rechtsmittelinstanz wird mit der Sache nicht befasst.

Die direkte Sprungbeschwerde lässt sich in zwei Varianten ausgestalten:

Zum einen besteht nach der Praxis des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern bereits heute die Möglichkeit der direkten Sprungbeschwerde, wenn eine nicht endgültig entscheidende Beschwerdeinstanz im Einzelfall der unteren und eigentlich zuständigen Behörde eine Wei-

²⁷ BGE 135 II 286 E. 4.1 m.w.H.; 133 II 120 E. 3.2; BGer 1C_101/2007 vom 26. Februar 2008, E. 3.1.

²⁸ BGE 133 II 120 E. 3.2; BGer 1C_101/2007 vom 26. Februar 2008, E. 3.1; 1C_176/2007 vom 24. Januar 2008, E. 4.3; ZAUGG/LUDWIG, Kommentar Baugesetz des Kantons Bern, Bd. 2, 4. Aufl. 2017, Art. 58 N. 6.

²⁹ BEAT STALDER, Rumplanungsrecht, in: Müller/Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2013, S. 410 N. 89.

sung erteilt hat, dass oder wie diese zu verfügen bzw. zu entscheiden hat.³⁰ Diese Sprungbeschwerde ist heute gesetzlich nicht geregelt, aber in der Praxis sehr restriktiv zugelassen.

Zum andern können die Beschwerdeführenden die eigentlich zuständige Rechtsmittelinstanz, in Anlehnung an Art. 8 der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO; SR 272), auf eigenes Begehren überspringen und direkt an die obere Instanz gelangen. Diese Möglichkeit besteht auch dann, wenn die nicht endgültig entscheidende Rechtsmittelinstanz der Vorinstanz keine Weisungen erteilt hat. Um die Beschwerde direkt bei der nächsthöheren Instanz rechtshängig machen zu können, bedarf es lediglich eines entsprechenden Willens der Beschwerdeführenden und der Zustimmung allfälliger anderer am Verfahren Beteiligter (z.B. private Beschwerdegegner). Diese Variante der Sprungbeschwerde ist im bernischen Verwaltungsverfahren nicht vorgesehen.

2.7.2 Weitergeleitete Sprungbeschwerde

Bei der weitergeleiteten Sprungbeschwerde wird die grundsätzlich zuständige Rechtsmittelinstanz von den Beschwerdeführenden angerufen. Die angerufene Instanz hat jedoch die Möglichkeit, mittels eines Prozessentscheids auf einen materiellen Entscheid zu verzichten und die Sache der nächsthöheren Beschwerdeinstanz, im Verwaltungsverfahren in der Regel dem Verwaltungsgericht, zur Beurteilung zu unterbreiten bzw. weiterzuleiten.³¹

Die Möglichkeit von weitergeleiteten Sprungbeschwerden sehen die Gesetzesordnungen von sechs Kantonen (u.a. Aargau, St. Gallen, Solothurn, Basel-Landschaft) vor. Dabei gibt es auch bei dieser Sprungbeschwerde zwei Varianten der Ausgestaltung:

Es wird vorausgesetzt, dass - wie bei der von der verwaltungsrechtlichen Praxis anerkannten direkten Sprungbeschwerde - die obere der unteren Instanz bereits vorgängig eine verbindliche Weisung erteilt hat. Zwei Kantone setzen auf dieses Modell.

Die Weiterleitung kann voraussetzungslos erfolgen. Eine derartige Bestimmung ist als Kann-Vorschrift formuliert. Vier Kantone kennen dieses Modell. Dort, wo die weitergeleitete Sprungbeschwerde voraussetzungslos möglich ist, das heisst keine verbindliche Weisung der oberen an die untere Instanz vorausgesetzt ist, hat die Sprungbeschwerde die Funktion eines Führungsmittels der Verwaltung, um die schnelle Herbeiführung einer gerichtlichen Beurteilung in strittigen Grundsatzfragen herbeizuführen. So kann bei Unsicherheiten in der Rechtsanwendung möglichst frühzeitig eine verwaltungsgerichtliche Präjudiz herbeigeführt werden und dadurch im Verwaltungsablauf für Rechtssicherheit sorgen.³²

Grundsätzlich bedarf es in allen anderen Kantonen, welche die weitergeleitete Sprungbeschwerde in ihrer Gesetzesordnung vorsehen, für die Weiterleitung der Zustimmung der Beschwerdeführenden.³³ Ausnahme bildet der Kanton Schwyz.

Im Verwaltungsrechtspflegegesetz ist die weitergeleitete Sprungbeschwerde nicht kodifiziert. In einem speziell gelagerten Beschwerdeverfahren hat das Verwaltungsgericht sie gegen den Willen des Beschwerdeführenden zugelassen, allerdings im Sinne eines aussergewöhnlichen Spezialfalls. Es führte aus, dass in diesem besonderen Fall, in dem es um Ausstandsgründe ging, das Interesse an einer raschen und unparteiischen Entscheidung ausnahmsweise dem Interesse an der Einhaltung des regulären Instanzenzuges der Vorzug zu geben sei.³⁴

³⁰ BVR 2014 S. 360 E. 1.2.1 und 1.2.4; 2013 S. 354 E. 2.2.

³¹ ULRICH KEUSEN/KATHRIN LANZ, Der Sprungrekurs im Kanton Bern, BFR 2005, S. 49 ff., 57 f.

³² ULRICH KEUSEN/KATHRIN LANZ, a.a.O., S. 62.

³³ ULRICH KEUSEN/KATHRIN LANZ, a.a.O., S. 61 f.

³⁴ BVR 2015 213 ff.

2.7.3 Würdigung

Die gesetzliche Regelung einer (direkten oder weitergeleiteten) Sprungbeschwerde die voraussetzungslos, das heisst einzig mit Zustimmung aller Beteiligten, zulässig ist, ist eine mögliche Beschleunigungsmassnahme. Zu beachten ist allerdings, dass in der Praxis selbst in denjenigen Kantonen, welche die Möglichkeit der weitergeleiteten Sprungbeschwerde ausdrücklich in ihrer Gesetzesordnung vorsehen, nicht sehr häufig davon Gebrauch gemacht wird.³⁵

Nachteil einer Sprungbeschwerde ist eine mögliche Zunahme der Geschäftslast bei der oberen Instanz, insbesondere dem Verwaltungsgericht. Neben einer erhöhten Anzahl von Beschwerden sind die Verfahren auch wesentlich zeitaufwändiger, weil die Vorarbeiten der Vorinstanz (Sachverhaltsabklärungen, rechtliche Überlegungen) wegfallen und diese vor der oberen Instanz nachgeholt werden müssen. Für die Bürgerinnen und Bürger bedeutet die Sprungbeschwerde den Verlust einer Rechtsmittelinstanz, womit ein Eingriff in die Rechtsweggarantie verbunden ist. Hinzu kommt, dass die obere Instanz in der Regel nur eine eingeschränkte Prüfungsbefugnis hat. Gemildert wird dieser Nachteil durch den Umstand, dass alle Verfahrensbeteiligten (die grundsätzlich zuständige Instanz und die Vorinstanz ausgenommen) der Sprungbeschwerde im Einzelfall zustimmen müssen.

Der Regierungsrat wird die Möglichkeiten der Sprungbeschwerde im Rahmen der laufenden Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vertieft prüfen und gegebenenfalls in eine Gesetzesvorlage aufnehmen.

3 Fazit

Die Umfrage bei den Wirtschaftsverbänden, den Behörden, der Justiz und weiteren Interessierten hat grösstenteils bereits bekannte Ansätze für eine Verfahrensbeschleunigung ergeben. Der Regierungsrat wird jedoch zwei Vorschläge einer vertieften Überprüfung unterziehen. Zum einen das Zürcher Modell in Baubewilligungsverfahren, in dem im Bewilligungsverfahren auf die Teilnahme Dritter verzichtet wird, zum anderen die Sprungbeschwerde.

4 Antrag an den Grossen Rat

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, vom Bericht Kenntnis zu nehmen.

Anhang

- Motionstext

³⁵ AUGUST MÄCHLER, Vertrag und Verwaltungsrechtspflege, Ausgewählte Fragen zum vertraglichen Handeln der Verwaltung und zum Einsatz des Vertrages in der Verwaltungsrechtspflege, 2005, S. 562 m.w.H..