

Sitzung vom 2. Oktober 2024

1038. Motion (Anpassung des Beschwerdeverfahrens in Bausachen)

Kantonsrat Thomas Anwander, Winterthur, und Mitunterzeichnende haben am 3. Juni 2024 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, mit welcher in Bausachen das Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht wie folgt neu geregelt wird:

Die aufschiebende Wirkung tritt bei einer Beschwerde nicht mehr automatisch ein, sondern muss von einer Partei beantragt und vom Verwaltungsgericht explizit erteilt werden.

Sofern eine Partei die aufschiebende Wirkung offensichtlich missbräuchlich beantragt hat, soll dies im Rahmen der Parteientschädigung auch unter Berücksichtigung des entstandenen Schadens angemessen berücksichtigt werden.

Begründung

Gegen jedes Bauvorhaben können Rechtsmittel eingereicht werden. Neben berechtigten Anliegen gibt es aber auch Parteien, die chancenlose Einwände vorbringen. Nicht selten zielen solche Parteien darauf ab, das Bauvorhaben zu verhindern oder zu verzögern. Dieses Vorgehen ist relativ risikolos, weil das Einlegen eines Rechtsmittels sowohl im Rekursverfahren als auch im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht bescheidene Kostenfolgen nach sich zieht. Zudem wird automatisch die erteilte Baubewilligung aufgeschoben und der Bau wird verzögert. Diese Bauverzögerung führt für den Bauherrn zu erheblichen Mehrkosten, auch wenn am Verfahrensende festgestellt wird, dass die Baubewilligung zu Recht erteilt wurde. Immer wieder kommt es auch vor, dass sich Parteien den Rückzug der Rechtsmittel finanziell entgelten lassen. Der Bauherr ist oft zu solchen Zahlungen bereit, weil Bauverzögerungen deutlich höhere Kosten verursachen. Störend an der heutigen Praxis ist, dass die aufschiebende Wirkung sowohl im Verfahren vor dem Baurekursgericht als auch vor dem Verwaltungsgericht von Gesetzes wegen eintritt. Zudem sind die finanziellen Konsequenzen für einen Rekurrenten bzw. den Beschwerdeführer heute gering, wenn die Rechtsmittel zu Unrecht ergriffen wurden.

Im Sinne des Rechtsstaates und des Rechtsfriedens ist es erstrebenswert, dass Entscheide einer kommunalen Baubehörde von einer unabhängigen Gerichtsinstanz überprüft werden. In diesem Kontext ist auch nachvollziehbar, dass ein Rekurs eine aufschiebende Wirkung hat. Im

Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht sollte die aufschiebende Wirkung aber nur gewährt werden, wenn diese von einer Partei ausdrücklich verlangt wird. Denn zu diesem Zeitpunkt hat nach den kommunalen und gegebenenfalls kantonalen Behörden auch bereits ein unabhängiges Gericht den Entscheid geprüft. Es besteht somit eine erhöhte Gewissheit, dass der Inhalt des nochmals angefochtenen Entscheids dem materiellen Recht entspricht. Das ergibt sich auch aus der Statistik des Verwaltungsgerichts, die belegt, dass nur eine geringe Anzahl von Beschwerden gutgeheissen wird. Um einen sachgerechten Ausgleich der Interessen zu erzielen und Missbräuche zu vermeiden, ist es zudem hilfreich, wenn im Rahmen der Zusprechung von Parteientschädigungen die Tatsache, dass die aufschiebende Wirkung ungerechtfertigterweise beantragt wurde, entsprechend berücksichtigt wird.

Die Möglichkeit der Beschwerdeführer, staatliche Entscheide auf ihre Rechtmässigkeit zu überprüfen, wird durch die beantragte Neuregelung nicht eingeschränkt. In Fällen, in welchen sich Beschwerdeführer ihrer Sache unsicher sind und trotzdem eine Beschwerde erheben wollen, brauchen sie keinen Antrag auf Gewährung der aufschiebenden Wirkung zu stellen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Thomas Anwander, Winterthur, und Mitunterzeichnende wird wie folgt Stellung genommen:

Die aufschiebende Wirkung eines Rechtsmittels soll verhindern, dass der Streitgegenstand während des Rechtsmittelverfahrens verändert oder zerstört und damit ein Zustand geschaffen wird, der das Wirksamwerden des rechtskräftigen Rechtsmittelentscheids erschwert oder gar verunmöglicht (Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2023.00347 vom 16. November 2023, E. 2.1). Sowohl im Rekurs- als auch im Beschwerdeverfahren ist die aufschiebende Wirkung die Regel (§ 25 Abs. 1 und § 55 Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRG, LS 175.2]). Nach § 25 Abs. 3 VRG ist der Entzug der aufschiebenden Wirkung nur aus besonderen Gründen zulässig. Erforderlich ist, dass ein schwerer Nachteil droht, falls die aufschiebende Wirkung nicht entzogen wird. Dieser Nachteil kann in einer unmittelbaren und schweren Bedrohung hochwertiger Güter der oder des Einzelnen oder des Staates bestehen. Es ist im Einzelfall eine Interessenabwägung vorzunehmen. Dieser Ansatz wird in § 339 des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) für die baurechtlichen Rechtsmittelverfahren konkretisiert. Demnach hindern Rechtsmittel gegen eine baurechtliche Bewilligung den Baubeginn und den Baufortgang nur soweit, als der Aus-

gang des Verfahrens die Bauausführung beeinflussen kann. Wenn sich beispielsweise ein Rekurs gegen einen Neubau inhaltlich nur gegen die Fassadengestaltung richtet, so kann die aufschiebende Wirkung auf diesen Aspekt beschränkt und für die Erstellung des übrigen Neubaus entzogen werden. Über den Umfang der aufschiebenden Wirkung und über den Erlass von vorsorglichen Massnahmen entscheidet auf Gesuch einer Partei oder von Amtes wegen die Präsidentin oder der Präsident der Rekurs- oder Beschwerdeinstanz.

Diese Regelungen haben sich grundsätzlich bewährt. Die Motionäre verlangen nun eine Abkehr von diesem System und wollen im Beschwerdeverfahren in Bausachen den heutigen Ausnahmefall, nämlich den Entzug aufschiebenden Wirkung, zum neuen Regelfall erklären. Demgegenüber soll die Gewährung der aufschiebenden Wirkung der neue Ausnahmefall werden. Es kann zwar nicht ausgeschlossen werden, dass dieser Systemwechsel bei einzelnen Personen eine bewusstere Prozessführung bewirken könnte.

Die neue Regelung dürfte jedoch in den meisten Fällen von vorneherein wirkungslos bleiben, ist doch davon auszugehen, dass die meisten Beschwerdeführenden künftig standardmässig die Anordnung der aufschiebenden Wirkung beantragen würden. Ebenso ist anzunehmen, dass das Verwaltungsgericht solchen Gesuchen regelmässig stattgeben und die aufschiebende Wirkung erteilen würde. Ohne die regelmässige Gewährung der aufschiebenden Wirkung würde die wirksame rechtliche Überprüfung von Bauprojekten verunmöglicht bzw. zumindest erheblich erschwert.

Insgesamt ist zu bezweifeln, dass der Systemwechsel eine Beschleunigung der Beschwerdeverfahren bewirken würde. Die Notwendigkeit, Anträge auf aufschiebende Wirkung zu stellen, dürfte vielmehr die Verfahrenskomplexität erhöhen und zusätzlichen administrativen Aufwand für die Parteien und die Gerichte verursachen.

Zudem dürfte die Rechtssicherheit abnehmen: Würde in einem Beschwerdeverfahren kein Antrag auf Erteilung der aufschiebenden Wirkung gestellt und würde vor Abschluss des Verfahrens mit der Realisierung eines Bauvorhabens begonnen, könnte sich dieses nachträglich als rechtswidrig herausstellen. Im schlimmsten Fall müsste ein Gebäude wieder abgerissen werden. Da bei der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zwingend eine Verhältnismässigkeitsprüfung erfolgen muss, wäre auch in diesem nachgelagerten Verfahren mit langandauernden Rechtsstreitigkeiten zu rechnen. Vermehrt zu rechnen wäre auch mit vorsorglichen Baustopps und Nutzungsverbotten.

Als wenig praktikabel erweist sich auch der Vorschlag, den entstandenen Schaden im Rahmen der Parteientschädigung zu berücksichtigen, sofern eine Partei die aufschiebende Wirkung offensichtlich missbräuch-

lich beantragt hat. Schadenersatzansprüche sind grundsätzlich bei den Zivilgerichten geltend zu machen. Bereits heute regelt § 339b PBG die Thematik von Schadenersatzansprüchen im öffentlichen Baurecht. Diese Bestimmung kam jedoch in der bisherigen Praxis kaum zur Anwendung.

In bestimmtem Umfang tragen die Verfahrensparteien schon heute bei zu Unrecht ergriffenen Rechtsmitteln finanzielle Konsequenzen. So haben beschwerdeführende Personen im Falle ihres Unterliegens die Verfahrenskosten sowie die Kosten ihrer allfälligen Vertretung zu tragen und in der Regel darüber hinaus die gegnerische Partei zu entschädigen. Bei der Kostenverlegung lässt sich jedoch kein wirksamer Ausgleich erzielen, weil die Gerichtskosten nicht beliebig erhöht werden können. Gemäss Art. 18 Abs. 1 der Kantonsverfassung (LS 101) hat jede Person vor Verwaltungs- und Gerichtsinstanzen den Anspruch auf «wohlfeile» Erledigung des Verfahrens.

Insgesamt erweist sich der von den Motionären vorgeschlagene Ansatz im besten Fall als wirkungslos und im ungünstigsten Fall als kontraproduktiv für das von ihnen verfolgte Anliegen der Verfahrensbeschleunigung.

Der Regierungsrat sieht jedoch die Problematik der langen und teils missbräuchlichen Rechtsmittelverfahren. Sie verhindern z. B. im Wohnungsbau dringend notwendige Bauprojekte und führen allgemein zu grossen volkswirtschaftlichen Kosten. Die vorstehenden Erwägungen zeigen, dass die mit der Motion geforderten spezifischen Änderungen nicht zielführend sind. Es ist jedoch denkbar, dass mit anderen Massnahmen die mit der Motion angestrebten Ziele erreicht werden können. Diese Massnahmen können jedoch aufgrund der Formulierung der Motion nicht geprüft werden. Der Regierungsrat ist daher bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen und in einem Bericht gestützt auf eine Auslegeordnung aufzuzeigen, mit welchen Massnahmen eine Beschleunigung der Bau- bzw. Rechtsmittelverfahren erreicht werden könnte. Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 195/2024 abzulehnen, ist aber grundsätzlich bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli