



Stans, 11. Juni 2024
Nr. 373

Justiz- und Sicherheitsdirektion. Parlamentarische Vorstösse. Motion von Landrat Roland Käslin, Beckenried, und Mitunterzeichnenden betreffend der Beschleunigung von Baubewilligungsverfahren. Antrag an den Landrat

1 Sachverhalt

1.1

Mit Schreiben vom 2. November 2023 hat das Landratsbüro dem Regierungsrat die Motion vom 4. Oktober 2023 (eingegangen am 26. Oktober 2023) von Landrat Roland Käslin, Beckenried, und Mitunterzeichnenden betreffend die Beschleunigung von Baubewilligungsverfahren überwiesen.

1.2

Die Motion beauftragt den Regierungsrat, die gesetzlichen Grundlagen dahingehend zu ändern, dass gegen Baubewilligungsentscheide des Gemeinderates direkt eine Beschwerde ans Verwaltungsgericht erhoben werden kann. Zudem soll in einer Verordnung eine zeitlich verbindliche Vorgabe zum Erlass von Baubewilligungsentscheiden verankert werden. Für die Begründung wird auf den Motionstext und die nachfolgenden Ausführungen verwiesen.

2 Erwägungen

2.1 Anträge und Begründung in der Motion

Mit der Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, eine Änderung des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz, PBG; NG 611.1) in die Wege zu leiten:

- In Baubewilligungsverfahren soll gegen Verfügungen des Gemeinderates eine direkte Beschwerde ans Verwaltungsgericht Nidwalden erhoben werden können. Somit entfällt eine Beschwerde beim Regierungsrat.
- Der Regierungsrat soll in einer Verordnung zeitliche Vorgaben an die Baubewilligungsbehörde für den Entscheid über ein Baugesuch festlegen.

Ziel der Motion ist eine Beschleunigung der Baubewilligungsverfahren. Insbesondere wenn gegen Verfügungen des Gemeinderates Beschwerde erhoben werde, würden sich die Baubewilligungsverfahren über mehrere Jahre hinziehen. Die lange Dauer von Baubewilligungsverfahren bis zum rechtskräftigen Entscheid führe zu unnötigen Verzögerungen beim Bau von dringend benötigtem Wohnraum und falschen Anreizen für Gegner von bewilligungsfähigen Bauprojekten.

Der Regierungsrat könne im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren aufgrund der kantonalen Baukoordination als befangen gelten. Überdies entscheide faktisch nicht der Regierungsrat, sondern der kantonale Rechtsdienst. Das verwaltungsinterne Rechtsmittelverfahren sei bei Bauvorhaben deshalb nicht mehr zeitgemäss. Der kantonale Rechtsdienst könne den

kommunalen Baubewilligungsbehörden bei Abschaffung der Verwaltungsbeschwerde für Anfragen zur Verfügung stehen und so die Qualität der Baubewilligungsverfahren erhöhen. Die Baubewilligungsbehörden müssten oft externe Rechtsanwälte beiziehen. Dies führe zu einer starken Verteuerung der Baubewilligungen. Mit dem Beizug des kantonalen Rechtsdienstes könnten die Kosten im Baubewilligungsverfahren reduziert werden.

Das Verwaltungsgericht verfüge über eine hohe Rechtssprechungsqualität. Der Rechtsschutz bleibe gewährleistet.

2.2 Ausgangslage

2.2.1 Baubewilligungsverfahren gemäss Planungs- und Baugesetz

Das kantonale Recht macht weder den Baubewilligungsbehörden noch den Rechtsmittelinstanzen konkrete zeitliche Vorgaben zur Höchstdauer der Verfahren. Für das Baukoordinationsverfahren gilt jedoch eine interne Referenzfrist von 35 Tagen, wovon 20 Tage auf die Begutachtung durch die Fachstellen entfallen. Die Baubewilligungen werden über die Fachanwendung GemDat Rubin abgewickelt.

In Baubewilligungsverfahren führen regelmässig Einwendungen, die durch die Baubewilligungsbehörden zu beurteilen sind, zu Verfahrensverzögerungen. Die Motion bezieht sich nicht direkt auf die Einwendungsverfahren, weshalb diesbezüglich keine Abklärungen vorgenommen wurden. Würde die Motion als Postulat überwiesen werden, könnte die Dauer der Baubewilligungsverfahren insgesamt näher analysiert werden (Einreichung Baugesuch bis Rechtskraft inkl. kommunale und kantonale Verfahrensschritte).

2.2.2 Weitere baurechtliche Bewilligungsverfahren

Neben dem Baubewilligungsverfahren gemäss dem Planungs- und Baugesetz existieren weitere baurechtliche Bewilligungsverfahren; namentlich die Bewilligungsverfahren gemäss dem Gesetz über den Bau und Unterhalt der Strassen (Strassengesetz, StrG; NG 622.1) sowie das Wasserbauverfahren gemäss dem Gesetz über die Gewässer (Gewässergesetz, GewG; NG 631.1). Hier ist insbesondere die Verfahrenskoordination zu beachten.

2.2.3 Beschwerdeverfahren

Pro Jahr gehen im Durchschnitt ca. 50 Verwaltungsbeschwerden und Aufsichtsbeschwerden beim Kanton ein. Davon betrifft knapp die Hälfte ein Baubewilligungsverfahren.

Seit dem Jahr 2020 besteht die Tendenz, dass die Verwaltungsbeschwerdeverfahren eher länger dauern als in den früheren Jahren. Eine Hauptursache liegt in der Corona-Pandemie, die beim kantonalen Rechtsdienst zu einer merklich höheren Arbeitsbelastung geführt hat. Der daraus resultierende Pendenzenstau konnte in der Zwischenzeit angegangen, jedoch noch nicht vollständig bewältigt werden.

Die Verwaltungsbeschwerden vor dem Regierungsrat dauern im Erfahrungswert nicht länger als Verfahren vor dem Verwaltungsgericht. Dies stellt die Verwaltungskommission des Verwaltungsgerichts auf Seite 8 der beiliegenden Stellungnahme ausdrücklich fest.

2.3 Beurteilung der Motion

Der Regierungsrat anerkennt die Forderung nach einer Beschleunigung der Baubewilligungsverfahren und nimmt den in der Motion vorgeschlagenen Lösungsweg zur Kenntnis. Die Bedenken hinsichtlich der langen Verfahrensdauer und ihrer Auswirkungen auf die Bereitstellung

dringend benötigten Wohnraums sowie die Kosten und die Effizienz der Baubewilligungsverfahren sind verständlich und verdienen derer Aufmerksamkeit.

Der Regierungsrat anerkennt die Dringlichkeit und das Bedürfnis nach Verbesserungen in diesem Bereich. Die vorgeschlagene Massnahme, eine direkte Beschwerdemöglichkeit ans Verwaltungsgericht Nidwalden einzuführen und zeitliche Vorgaben für Baubewilligungsbehörden festzulegen, ist unter Umständen eine Möglichkeit, dieses Ziel zu erreichen. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass dies nicht der einzige mögliche Weg ist. Auch haben erste Überprüfungen des Anliegens ergeben, dass:

- aktuell nur ganz wenige Baubewilligungsverfahren zwei kantonale Rechtsmittelinstanzen (ca. drei bis fünf je Jahr) durchlaufen. Von den rund zwanzig Beschwerden je Jahr kann ein Grossteil durch den Regierungsrat abschliessend erledigt werden. Durch die Abschaffung der Verwaltungsbeschwerde müsste das Verwaltungsgericht alle diese Verfahren bewältigen. Zudem könnte das Gericht nicht mehr auf strukturierte Beschwerdeentscheide des Regierungsrates zurückgreifen und müsste den Sachverhalt eigenständig abklären. Die Organisation des Verwaltungsgerichts könnte nicht mehr in der heutigen Form weitergeführt werden. Es müsste insbesondere geprüft werden, ob das Laienrichtertum noch umsetzbar wäre;
- Verfahren vor dem Verwaltungsgericht im Erfahrungs- und Erwartungswert nicht weniger lang als Verwaltungsbeschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat dauern. Durch die Mehrbelastung des Verwaltungsgerichts wäre gar mit längeren Gerichtsverfahren zu rechnen. Für die Mehrheit der angefochtenen Baubewilligungen würde sich die Verfahrensdauer verlängern. Nur ganz wenige Verfahren (ca. drei bis fünf je Jahr) würden von kürzeren Rechtsmittelverfahren profitieren;
- der Rechtsmittelinstanzenzug auch für zahlreiche andere Erlasse überprüft werden müsste, da regelmässig ein direkter oder indirekter Zusammenhang mit Baubewilligungsverfahren vorhanden ist. Eingespielte und funktionierende Prozesse müssten ohne Not neu erarbeitet werden. Angesichts der sehr geringen Zahl an Bauverfahren, die zwei kantonale Rechtsmittelinstanzen durchlaufen, erscheint die umfassende Überprüfung der Gesetzgebung und der (funktionierenden) Abläufe unverhältnismässig;
- die Verwaltungsbeschwerde eine wichtige aufsichtsrechtliche Funktion wahrnimmt. Dank der vertieften Auseinandersetzung mit der Materie im Rahmen von Beschwerdeverfahren kann der Regierungsrat Mängel in Verfahrensabläufen und der kommunalen oder kantonalen Gesetzgebung erkennen. Gerade bei der aktuell laufenden Umsetzung der neuen Planungs- und Baugesetzgebung würde mit der Abschaffung der Verwaltungsbeschwerde künftig ein wichtiges Instrument fehlen.

Der Regierungsrat stellt fest, dass bei Annahme und Umsetzung der vorliegenden Motion, weiterführende oder andersartige Lösungsvorschläge weder geprüft noch umgesetzt werden könnten. So sieht der Regierungsrat weiterführende Möglichkeiten, insbesondere in den Themen der Digitalisierung sowie der Professionalisierung der kommunalen Bauämter z.B. die Einführung eines kantonalen Bauamtes.

2.4

Um sicherzustellen, dass die bestmögliche Lösung für die Beschleunigung der Baubewilligungsverfahren gefunden wird, schlägt der Regierungsrat vor, den Weg eines Postulates einzuschlagen. Dadurch ergibt sich die Möglichkeit, weitere Beschleunigungsmöglichkeiten zu prüfen und dem Parlament entsprechende Vorschläge zu unterbreiten. Diese können dann unter Berücksichtigung verschiedener Aspekte wie Rechtssicherheit, Effizienz und Kostenentwicklung bewertet werden.

Im Rahmen der Postulatsbearbeitung sollen insbesondere folgende Bereiche überprüft werden:

- Überprüfung / Abschaffung des Fristenstillstands im Beschwerdeverfahren:
Im Moment stehen gemäss Art. 33a des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; NG 265.1) sowohl in Einwendungs-, wie auch in Einsprache- und Rechtsmittelverfahren die Fristen verschiedentlich still. Die Notwendigkeit dieser Fristenstillstände und das Potential zur Verfahrensbeschleunigung im Hinblick auf eine Aufhebung bzw. Anpassung dieser Stillstände ist zu prüfen.
- Einführung von Ordnungsfristen:
Im Rahmen der Postulatsbearbeitung kann geprüft werden, in wiefern die Einführung von Fristen für die einzelnen Verfahrensschritte zu einer Beschleunigung der Verfahren führen kann.
- Möglichkeit der Digitalisierung der Baubewilligungsverfahren:
Es soll geprüft werden, in welchen Bereichen des Baubewilligungsverfahrens mittels Digitalisierung eine Verfahrensbeschleunigung erreicht werden kann.
- Professionalisierung der kommunalen Bauämter / Möglichkeit der Einführung eines kantonalen Bauamts:
Es soll überprüft werden, wie die kommunalen Bauämter professionalisiert werden können. Zudem ist zu prüfen, welche Vorteile die Einführung eines kantonalen Bauamts zu einer Verfahrensbeschleunigung führen kann.

Es ist das gemeinsame Ziel, die Baubewilligungsverfahren zu beschleunigen, ohne dabei den Rechtsschutz und die Qualität der Entscheidungen zu vernachlässigen. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass durch eine gründliche Analyse und eine breite Diskussion im Rahmen eines Postulates die bestmögliche Lösung gefunden werden kann, die den Bedürfnissen aller Beteiligten gerecht wird.

Beschluss

1. Dem Landrat wird beantragt, die Motion von Landrat Roland Käslin, Beckenried, und Mitunterzeichnenden betreffend der Beschleunigung von Baubewilligungsverfahren umzuwandeln und in der nachstehenden Form als Postulat gutzuheissen:
«Der Regierungsrat hat zu prüfen, wie im Baubewilligungsverfahren und im nachgelagerten Verwaltungsbeschwerdeverfahren mittels gesetzgeberischer oder organisatorischer Massnahmen eine Verfahrensbeschleunigung erzielt werden kann. Bei der Überprüfung sind auch die Gemeinden miteinzubeziehen.»
2. Die Stellungnahme der Verwaltungskommission des Verwaltungsgerichts Nidwalden vom 5. Februar 2024 wird dem Landrat als Beilage zu diesem Beschluss zugestellt.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landrat Roland Käslin, Erlen 10, 6375 Beckenried
- Landratssekretariat
- Kommission für Staatspolitik, Justiz und Sicherheit (SJS)
- Verwaltungskommission des Verwaltungsgerichts
- Justiz- und Sicherheitsdirektion (elektronisch)

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

A. Eberli

Landschreiber Armin Eberli

