



2007-015

Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

Vorlage an den Landrat

zum Postulat 2005/061 vom 24. Februar 2005 von Urs Hintermann betreffend Verfahrensbeschleunigung bei Baurekursen / Abschreibung

vom 23. Januar 2007

Am 26. Januar 2006 hat der Landrat das nachfolgende Postulat 2005/061 von Urs Hintermann an den Regierungsrat überwiesen:

In den letzten Monaten haben Diskussionen um verzögerte oder gestoppte Bauvorhaben grosse mediale Beachtung gefunden. Ursache für diese Verzögerungen sind unzulängliche raumplanerische Grundlagen, komplizierte, ungeeignete Bewilligungsverfahren sowie die Überlastung der Gerichte. Da nur ein sehr kleiner Teil aller Verwaltungsgerichtsbeschwerden von Umweltschutzorganisationen stammt, sind es zum allergrössten Teil Einsprachen und Beschwerden Privater, die zu den monierten Verzögerungen führen. Hier besteht Handlungsbedarf.

Die Beschleunigung und Optimierung der Verfahren würde allen Beteiligten zu Gute kommen und insbesondere dazu führen, dass geplante Investitionen schneller realisiert werden könnten. Dies würde dem Wirtschaftswachstum und dem Aufschwung wichtige Impulse geben, wäre attraktiv für Investoren und würde zu Planungs- und Rechtssicherheit führen. Die vorzuschlagenden Änderungen sollen berechnete Rechtsschutzbedürfnisse der von konkreten Bauvorhaben Betroffenen weder ungebührlich beeinträchtigen noch verunmöglichen. Selbst wenn für eine Beschleunigung der Verfahren Mehrausgaben notwendig sein sollten (z.B. für Personalaufstockungen bei Behörden und Gerichten), so würden sich diese mehrfach auszahlen, da ein gutes Investitionsklima Arbeitsplätze sowie ein höheres Steueraufkommen generiert. Die Beschleunigung der Verfahren bei gleichbleibender Qualität würde auch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Rechtsstaat stärken sowie die Glaubwürdigkeit der Behörden erhöhen.

Aus diesen Gründen bitte ich den Regierungsrat einen Bericht vorzulegen, der zeigt, welche gesetzlichen Massnahmen und Änderungen geeignet sind, um Beschwerdeverfahren im Rahmen des Planungs- und Baurechts zu beschleunigen und, wo sinnvoll, zu straffen. Dabei sollen sowohl Verfahren in erster Instanz wie auch solche vor den Rechtsmittelinstanzen berücksichtigt werden. Zu prüfen sind insbesondere die Festlegung einer maximalen Verfahrensdauer sowie die allfällige Straffung des Instanzenweges.

Der Regierungsrat hat das Postulat eingehend geprüft und nimmt dazu wie folgt Stellung:

1. Zum Inhalt des Postulates

Der Vorstoss von Urs Hintermann titelt mit "Verfahrensbeschleunigung bei Baurekursen". Obwohl man allein aufgrund des Titels des Postulates darauf schliessen könnte, das Postulat ziele nur auf Beschwerdeverfahren in Bausachen (insbesondere vor der Baurekurskommission), will der Vorstoss inhaltlich sämtliche Verfahren auf dem Gebiete des Raumplanungs- und Baurechts erfassen. Es sollen demzufolge sämtliche erstinstanzlichen (auch nicht streitigen) Verfahren, die verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren sowie die Verfahren vor Kantonsgericht der Prüfung hinsichtlich Massnahmen zur Verfahrensbeschleunigung unterzogen werden. Geprüft werden sollen insbesondere die *Festlegung einer maximalen Verfahrensdauer* sowie eine *allfällige Straffung des Instanzenweges*.

Dabei geht es im Wesentlichen - schematisiert und vereinfacht dargestellt - um folgende Verfahrenszüge:

- Baugesuche:
Bauinspektorat (BIT) ? Baurekurskommission (BRK) ? Kantonsgericht (KGer)
- Baugesuche ausserhalb Bauzonen (Art. 24 ff. RPG):
Bau- und Umweltschutzdirektion (BUD) ? Regierungsrat (RR) ? KGer
- Kommunale Nutzungsplanung (Zonenvorschriften, Quartierpläne, Bau- und Strassenlinienpläne):
Gemeinde ? RR ? KGer
- Kantonale Nutzungsplanung:
BUD ? RR ? KGer

2. Revision des Raumplanungs- und Baurechts

Am 1. Januar 1999 trat das totalrevidierte Raumplanungs- und Baugesetz vom 8. Januar 1998 (RBG) in Kraft. Eines der zentralen Themen war die Verfahrensbeschleunigung bei erstinstanzlichen Verfahren sowie bei verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren. Nebst dem Abbau materieller Vorschriften - in ersten Linie bei den Baupolizeivorschriften - stand vor allem das formelle Recht im Zentrum der Revisionsarbeiten. Unter dem Titel "Verfahrensbeschleunigung" flossen folgende Neuerungen in das RBG ein:

- Einführung von (spezialgesetzlichen) Behandlungsfristen für die Verfahren auf dem Gebiete der kommunalen Nutzungsplanung (§ 32 RBG), für das (erstinstanzliche) Baugesuchsverfahren (§ 128 RBG) sowie für das (verwaltungsinterne) Beschwerdeverfahren vor der Baurekurskommission (§ 134 Abs. 3 RBG).
- Festschreibung einer Kostenregelung für trölerische Beschwerden (§ 133 Abs. 2 RBG; diese Bestimmung wurde mit der Einführung der generellen Kostenpflicht für verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren per 1. Januar 2005 bereits wieder aufgehoben, nun geregelt in § 6 Abs. 2 der Verordnung zum Verwaltungsverfahrensgesetz (Vo VwVG)).
- Einführung einer nicht erstreckbaren Begründungsfrist von 30 Tagen bei Baurekursen (§ 133 Abs. 3 RBG).
- Straffung des Instanzenzuges, indem auf den Regierungsrat als Rechtsmittelinstanz im Baubewilligungsverfahren verzichtet wurde (neu: BIT ? BRK ? KGer statt wie bis anhin: BIT ? BRK ? RR ? KGer).

3. Verwaltungsinternes Beschwerdeverfahren

Im Zusammenhang mit dem Postulat 98/198 von Bruno Krähenbühl hatte der Landrat Gelegenheit, die Vor- und Nachteile des verwaltungsinternen Beschwerdeverfahrens gegeneinander abzuwä-

gen. Der Landrat beschloss am 6. April 2000 einstimmig die Abschreibung des Postulates (zur Abschaffung des verwaltungsinternen Beschwerdeverfahrens) und bekannte sich damit zum (bestehenden) Modell eines zweistufigen Verwaltungsverfahrens. Danach besteht nach der verfügenden (ersten) Instanz stets die Möglichkeit, an eine (mit voller Kognition ausgestattete) verwaltungsinterne, aber unabhängige Beschwerdeinstanz zu gelangen, bevor ein Verfahren an eine (mit eingeschränkter Kognition versehene) richterliche, ebenfalls unabhängige Behörde, hier ans Kantonsgericht, gezogen werden kann. Vor diesem Hintergrund ist die Straffung des Instanzenzuges in Raumplanungs- und Bauangelegenheiten durch Weglassung der verwaltungsinternen Beschwerdeinstanz (BRK oder RR) nicht angezeigt; um so mehr, als im Baubewilligungsverfahren mit dem Inkrafttreten des totalrevidierten RBG vom 8. Januar 1998 richtigerweise von einer zweiten verwaltungsinternen Rechtsmittelinstanz Abstand genommen wurde. Zu betonen ist in diesem Zusammenhang, dass von Bundesrechts wegen zwingend die volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde vorgeschrieben ist (Art. 33 RPG).

4. Behandlungsfristen für die verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren

Mit der in ein Postulat umgewandelten Motion 96/115 verlangte Max Ribi die Verkürzung der Behandlungsdauer bei verwaltungsinternen Beschwerden durch Einführung genereller Behandlungsfristen im Verwaltungsverfahrensgesetz. In der Vorlage 2000/151 setzte sich der Regierungsrat ausführlich mit dem Vorstoss auseinander. Er kam dabei zum Schluss, dass die flächendeckende Einführung von starren gesetzlichen Behandlungsfristen abzulehnen sei. Dagegen könne der Stossrichtung des Postulates gefolgt werden, wenn interne Behandlungsfristen in den Leistungsaufträgen als Zielvorgaben für die Instruktion von Beschwerden definiert würden; gegebenenfalls diene auch die Verschärfung der Fristerstreckungspraxis als tauglicher Beschleunigungsfaktor. Der Landrat schloss sich einstimmig dem Antrag der Justiz- und Polizeikommission an, den Schlussfolgerungen des Regierungsrates zu folgen und dementsprechend das Postulat als erfüllt abzuschreiben. In der Diskussion wurde Wert darauf gelegt, dass über Leistungsaufträge auch tatsächlich Ziele gesetzt werden, welche zu einer beschleunigten Behandlung von Beschwerdeverfahren führen. Andererseits sah man, dass (allzu) verkürzte Behandlungsfristen je nach Verfahren und Interessenlage auf Kosten einer möglichen Verständigungslösung bzw. auf Kosten der materiellen Richtigkeit des Entscheides gehen könnten.

Umsetzung fand das Postulat Ribi in § 26 Vo VwVG. Danach haben die verfahrensleitenden Instanzen für die beförderliche Behandlung der Beschwerden zu sorgen (Abs. 1). In den einzelnen Leistungsaufträgen sind entsprechende Behandlungsfristen festzuhalten (Abs. 2). Als Beispiel sei der Leistungsauftrag des Rechtsdienstes des Regierungsrates erwähnt. Darin ist unter anderem als Zielvorgabe definiert, 65% aller Beschwerden innert 4 Monaten und 85% aller Beschwerden innert 6 Monaten zu erledigen. Diese Zielsetzung wird im Sinne eines Leistungscontrollings durch Auswertung der Geschäftskontrolle monatlich überprüft. Kann sie mittel- und längerfristig nicht erreicht werden, sind die möglichen Konsequenzen und Massnahmen abzuleiten, die unter Umständen auch in der Anpassung der Leistungsziele liegen können.

Unrealistische Zielvorgaben bringen nichts.

5. Baubewilligungsverfahren

Vorab ist der geringe Spielraum des Kantons im formellen Baurecht aufzuzeigen. Denn faktisch ist die Kompetenz der Kantone, das Baubewilligungsverfahren zu regeln (Art. 25 Abs. 1 RPG), durch folgende Verfahrensvorschriften des Bundesrechts beschnitten:

Bauten und Anlagen dürfen nur mit einer Baubewilligung errichtet oder geändert werden. Den Umfang der Bewilligungspflicht regelt in erster Linie das Bundesrecht (Art. 22 RPG; BGE 120 Ib 379 E. 3c).

Baugesuche müssen im kantonalen Amtsblatt publiziert und im Gelände profiliert werden (BGE 115 Ia 21). Ein vereinfachtes Verfahren ist nur bei kleinen Bauvorhaben wie minimalen Innenumbauten, bei denen Auswirkungen auf die Nachbarschaft ausgeschlossen sind, zulässig (BGE 120 Ib 379 E. 3e).

Sämtliche Gesuchsunterlagen müssen öffentlich aufgelegt werden (Art. 25a Abs. 2 lit. b RPG).

Ergeht ein Baugesuch in Erfüllung einer Bundesaufgabe, so beträgt die Auflagefrist in der Regel 30 Tage (Art. 12a NHG).

Betroffene Nachbarn können Einsprache gegen Baugesuche erheben (Art. 29 Abs. 2 BV ; Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG; BGE 120 Ib 379 E. 3).

Gesamtschweizerischen Natur- und Heimatschutzorganisationen sowie gesamtschweizerischen Umweltschutzorganisationen steht das Einsprache- und Beschwerderecht zu (Art. 12 NHG; Art. 55 USG).

Die Kantone haben eine Baubewilligungsbehörde zu bezeichnen, die für ausreichende Koordination sorgt und die auch die erforderlichen verfahrensleitenden Anordnungen treffen kann (Art. 25a Abs. 1 und Abs. 2 lit. a RPG).

Die Baubewilligungsbehörde muss von allen beteiligten kantonalen und eidgenössischen Behörden umfassende Stellungnahmen zum Vorhaben einholen (Art. 25a Abs. 2 lit. c RPG).

Die Baubewilligungsbehörde sorgt für eine inhaltliche Abstimmung sowie für eine gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung aller Verfügungen (Art. 25a Abs. 2 lit. d RPG).

Die Baubewilligung und die übrigen damit im Zusammenhang stehenden Verfügungen dürfen keine Widersprüche enthalten (Art. 25a Abs. 3 RPG).

Die Baubewilligungsbehörde hat allen Verfahrensbeteiligten das rechtliche Gehör zu gewähren (Art. 29 Abs. 2 BV). Das bringt u. a. mit sich, dass die Bauherrschaft zu Einsprachen Stellung nehmen kann (§ 128 Abs. 3 RBG), dass Einsprecher Anspruch auf Akteneinsicht haben, dass sich die Parteien durch Anwälte vertreten lassen dürfen, dass die Parteien Augenscheine und weitere Beweise wie Gutachten beantragen können etc.

Die Bauherrschaft hat Anspruch auf Beurteilung ihres Baugesuchs innert angemessener Frist (Art. 29 Abs. 1 BV). Die Kantone haben daher für alle Verfahren zur Errichtung, Änderung oder Zweckänderung von Bauten und Anlagen Fristen und deren Wirkungen festzulegen (Art. 25 Abs. 1bis RPG).

Die Kantone haben eine einzige kantonale Stelle zu bezeichnen, welche entscheidet, ob Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone zonenkonform sind oder ob dafür eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann (Art. 25 Abs. 2 RPG).

Das kantonale Recht sieht wenigstens ein Rechtsmittel vor gegen Baubewilligungen. Es gewährleistet die Legitimation mindestens im gleichen Umfang wie für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht und die volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde (Art. 33 Abs. 2 und 3 RPG).

Die Liste könnte beliebig fortgesetzt werden. So enthält das Bundesrecht auch Bestimmungen über das Verfahren für die Umweltverträglichkeitsprüfung (mit längeren Fristen) und die Rodung, weitere über das Bauen ausserhalb der Bauzonen etc.

Die Vorgaben des Bundes und die Verfahrensbestimmungen für ein rechtsstaatliches Verfahren bedingen somit eine gewisse Verfahrensdauer. Die wesentlichen Ursachen für Verzögerungen im Baubewilligungsverfahren sind aber vor allem mangelhafte Baueingaben, Einsprachen (insbeson-

dere von Nachbarn) und Beschwerden sowie komplexe materielle Vorschriften (USG, Art. 24 ff. RPG, etc.).

Der Kanton hat bei der letzten Revision des Baugesetzes alle unnötigen Verfahrensbestimmungen gestrichen und seinen Spielraum in dieser Hinsicht ausgeschöpft. Er hat aber auch Massnahmen getroffen, um das Verfahren zu beschleunigen. So kann er etwa Bussen aussprechen gegen trölerische Einsprecher (§ 127 Abs. 2 RBG). Bauherren können zudem einfache Anfragen stellen oder um Vorentscheide ersuchen (§§ 90 f. RBV). Das Bauinspektorat sieht denn auch in Bezug auf das formelle Baurecht keine weiteren Möglichkeiten mehr. Es setzt folglich den Schwerpunkt seiner Bemühungen anderswo.

Das Bauinspektorat hat das Baubewilligungsverfahren durch Reorganisationen bereits mehrfach gestrafft und beschleunigt. Fachstellen wurden aufgelöst sowie Innen- und Aussendienst zusammengelegt, damit Bauwillige weniger Ansprechpersonen haben. Zurzeit wird auch der vermehrte Einsatz technischer Hilfsmittel bei der täglichen Baugesuchsbearbeitung geprüft. Aktuell werden in einem Pilotprojekt die elektronische Triage der Baugesuche sowie das Scannen der Baugesuchspläne getestet. Dadurch soll es den Fachstellen ermöglicht werden, die Baugesuche gleichzeitig und nicht wie bis anhin hintereinander zu prüfen. Verlaufen diese Projekte zufrieden stellend und ist eine merkbare Beschleunigung des Baubewilligungsverfahrens auszumachen, wird der flächendeckende Einsatz dieser technischen Hilfsmittel in Erwägung gezogen, sofern dafür ausreichende finanzielle Mittel gesprochen werden. Der Einsatz von GIS (Geographisches Informationssystem) hat im Übrigen auch schon den Verzicht auf Grundbuchauszüge ermöglicht. Geprüft wird noch, ob auch auf den Situationsplan verzichtet werden kann. Schliesslich wurden die Formulare überarbeitet und Benutzer freundlicher gestaltet.

Das Postulat macht nur einen konkreten Vorschlag, wie das Verfahren beschleunigt werden kann. So schlägt es die Festsetzung einer maximalen Verfahrensdauer vor. Dieser Antrag ist im Grunde genommen obsolet, sieht doch § 128 Abs. 5 RBG schon heute vor, dass Baugesuche innert 3 Monaten, solche mit UVP innert eines Jahres, entschieden werden müssen (vgl. auch Art. 25 Abs. 1bis RPG). Bei diesen Fristen handelt es sich allerdings um blosse Ordnungsfristen (KGVVE vom 7. Dezember 2005 Nr. 305 E. 5.3). Falls der Vorschlag des Postulats darauf abzielen sollte, diese Fristen peremptorisch zu gestalten, so spricht sich das Bauinspektorat klar dagegen aus. Peremptorische Fristen sind weder zweckmässig noch durchführbar.

Die Verfahrensdauer wird nicht durch mangelhafte Personalressourcen verursacht. Die Ursachen liegen - wie bereits dargelegt - anderswo. Für einen reibungslosen Ablauf des Baubewilligungsverfahrens ist vor allem die Qualität der Baugesuchseingabe durch die Projektverfasser massgebend. Je höher die Sachkenntnis der Projektverfasser ist und je vollständiger die Baugesuchseingabe erfolgt, desto schneller kann das Baugesuch bewilligt werden. Die Nichteinhaltung der gesetzlich verankerten Behandlungsfristen erfolgt meistens aufgrund mehrfach notwendiger Planbereinigungen seitens der Projektverfasser.

Liegen Einsprachen vor, sind diese unter Miteinbezug der betroffenen Fachstellen und unter Gewährleistung der verfassungsmässigen minimalen Verfahrensgarantien zu beurteilen und zu entscheiden. Diese bundesrechtlichen Verfahrensgarantien dürfen nicht durch eine kantonal festgesetzte maximale Verfahrensdauer beschnitten werden. Der dadurch mit formellen Mängeln behaftete Entscheid des Bauinspektorates wäre bei der nächsten Beschwerdeinstanz anfechtbar und würde wiederum zu einer (unnötigen) Verfahrensverzögerung führen.

Zusammenfassend halten wir fest, dass ein schnelles Baubewilligungsverfahren im Interesse aller Beteiligten liegt, dies aber nicht auf Kosten eines rechtsstaatlich korrekten Verfahrens geschehen darf, welches letztendlich dem Rechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger dient.

Der Kanton Basel-Landschaft verfügt über ein sehr effizientes Verfahren. Trotzdem überlegt sich das Bauinspektorat ständig, wie das Verfahren noch effizienter ausgestaltet werden könnte.

6. Raumplanung

Für die Erstellung der raumplanerischen Grundlagen auf der Ebene des Kantons ist das Amt für Raumplanung verantwortlich. Problem- und zielorientierte und insbesondere zeitgerecht erstellte Grundlagen der Raumplanung leisten einen grossen Beitrag für die Entwicklung der Gemeinden und für das Verhalten von Investoren. Es ist aber festzuhalten, dass diese Grundlagen politische Akzeptanz benötigen und von den politischen Instanzen genehmigt werden müssen.

Das Amt für Raumplanung ist auch die kantonale Dienststelle, die materiell und formell die "Raumpläne" der Gemeinden (Richtpläne, Nutzungspläne) zu prüfen und dem Regierungsrat mit einem Antrag zuzustellen hat. Der Regierungsrat hat dabei auch über unerledigte Einsprachen zu entscheiden. Das erfordert Zeit, hat doch der Einsprechende einen Anspruch darauf, dass auf seine Argumente gehörig eingegangen wird (gewisse Verbände reichen dabei 50-seitige Einsprachen mit unzähligen Argumenten und Begehren ein, auf die eingegangen werden muss). Gerade bei Nutzungsplanungsverfahren zeigt es sich im Übrigen, dass das regierungsrätliche Genehmigungsverfahren im Verhältnis zur gesamten Planungsdauer relativ kurz ist.

7. Beschwerden betreffend Art. 24 RPG

Im Zeitraum vom 1. Januar 2000 bis 31. Dezember 2005 gingen beim Rechtsdienst des Regierungsrates, welchem die Instruktion von Beschwerden gegen Verfügungen der BUD betreffend die Art. 24 ff. RPG (Bauen ausserhalb Baugebiet) obliegt, 60 Beschwerden dieser Art ein. Pro Jahr waren es im Durchschnitt 10 Beschwerden. Die durchschnittliche Bearbeitungszeit für sämtliche dieser Beschwerden betrug 6.5 Monate. Im Bereich der RPG-24-Beschwerden lag/liegt die Behandlungsdauer im Plansoll gemäss Leistungsauftrag von 4-6 Monaten. Einen gewissen Beitrag dazu vermochten sicher auch die Beschleunigungsmassnahmen zu leisten, welche im Zusammenhang mit dem Postulat von Max Ribi getroffen wurden (Verschärfung der Fristerstreckungspraxis, Setzen von internen Fristen im Vernehmlassungsverfahren).

8. Beschwerdeverfahren vor der Baurekurskommission

Wie im Bewilligungsverfahren wurde mit der Totalrevision des Raumplanungs- und Baurechts ebenfalls für das Beschwerdeverfahren vor der Baurekurskommission eine (spezialgesetzliche) Bearbeitungsfrist von 3 Monaten eingeführt. Die Baurekurskommission hat gemäss § 134 Abs. 3 RBG über Beschwerden in der Regel innert drei Monaten zu entscheiden. Insofern ist auch hier das Postulat obsolet - eine noch straffere Bestimmung bezüglich der Verfahrensdauer wäre in praktisch ausnahmslos allen Fällen schlicht nicht umsetzbar. Auch die speziell für das Baurekursverfahren eingeführte nicht erstreckbare Begründungsfrist von 30 Tagen (§ 133 Abs. 3 RBG) lässt keinen weiteren Spielraum zu; Fristen und Fristerstreckungen für Vernehmlassungen können aufgrund der durch die Baurekurskommission gehandhabten Praxis nicht weiter verkürzt werden.

Da die Beschwerdeverfahren vor der Baurekurskommission tatsächlich nicht unwesentlich länger dauern als die grundsätzlich verlangten 3 Monate, muss man sich allenfalls fragen, ob etwa durch organisatorische Massnahmen eine weitere Annäherung an die ambitionierten drei Monate gemäss § 134 Abs. 3 RBG möglich ist. Möglicherweise könnte hier durch eine Aufstockung des minimal besetzten Aktuariates (Aktuarin 100% / Sekretariat 60%) etwas an Verfahrensdauer eingespart werden. Auch die Baurekurskommission versteht die Effizienzprüfung der Verfahrensabläufe als Daueraufgabe, die nicht per Gesetz geregelt werden kann. So läuft auch derzeit eine Überprüfung der Optimierungsmöglichkeiten der Baurekurskommission. Grösste Schwierigkeit dabei und daher

nicht zu unterschätzen resp. kaum einzuschätzen sind die Schwankungen in der Anzahl, in der Komplexität und im Umfang der eingehenden Beschwerdefälle.

Genauso wie das Kantonsgericht (vgl. Ziffer 9) sind im Übrigen auch die Baurekurskommissionsmitglieder im Nebenamt tätig, woraus sich ausserdem unvermeidbare, zwingende Gegebenheiten wie anspruchsvollere Aktenzirkulation oder fixe Verhandlungstage ergeben.

Die - nebst dem Festlegen einer maximalen Verfahrensdauer - zweite vom Postulanten ausdrücklich erwähnte Massnahme, die er geprüft haben möchte, ist die allfällige Straffung des Instanzenweges.

Eine Straffung des Instanzenweges würde wohl die Baurekurskommission direkt betreffen und könnte nur bedeuten, die Baurekurskommission abzuschaffen, da aufgrund der Rechtsschutzgarantie auch in Bausachen vor einem möglichen Weiterzug an das Bundesgericht zwingend eine oberste gerichtliche Instanz vorgeschaltet sein muss. Dies widerspräche der heutigen Ausgestaltung des Instanzenzugs im Kanton, wo mit einer einzigen Ausnahme im Beschaffungsrecht ein doppelter, wenn auch nicht in zwingender Weise gerichtlicher Instanzenzug vorgesehen ist. Könnten Einsprache- oder Baubewilligungsentscheide des Bauinspektorates direkt an das Kantonsgericht weitergezogen werden, so müsste das Kantonsgericht diese Fälle als erste und letzte kantonale Instanz beurteilen. Das Kantonsgericht sieht es aber gemäss seiner Stellungnahme nicht als seine Funktion, erstinstanzlich tätig zu sein. Die Filterwirkung von vorgeschalteten Instanzen hat seine Berechtigung. Hierdurch wird ein übermässiges Anwachsen des Kantonsgerichts vermieden und die Koordination der Rechtsprechung sowie eine einheitliche, verlässliche Rechtspraxis durch die zweite Instanz gesichert. Zudem müsste die Kognition (Überprüfungsbefugnis) des Kantonsgerichts in einer Weise ausgedehnt werden, wie es für ein Kantonsgericht absolut unüblich ist.

Sehr viele der bei der Baurekurskommission anhängig gemachten Fälle können von dieser auch rechtskräftig erledigt werden. In den Jahren 2003, 2004 und 2005 konnten mindestens 77% der Beschwerdefälle durch die Baurekurskommission "gefiltert" werden (2003: 86% / 2004: 77% / 2005: 86%).

Dies lässt es aus praktischer Sicht als wenig opportun erscheinen, eine Aufhebung der BRK ernsthaft zu erwägen. Hier dürfte aus politischer Sicht noch hinzukommen, dass bis vor nicht allzu langer Zeit auch noch der Regierungsrat als weitere Beschwerdeinstanz dazwischen geschaltet war, d. h. man hat den Rechtsmittelweg bereits einmal verkürzt. Im Übrigen wirkt der Wegfall einer Instanz nur dann verfahrensbeschleunigend, wenn das Kantonsgericht in der Lage ist, die Gesamtheit der heutigen Baurekurskommissionsfälle aufzufangen und speditiv zu erledigen. Auch fachliche Gründe dürften gegen eine Streichung der Baurekurskommission sprechen, ist doch deren fachbezogene Zusammensetzung Gewähr dafür, ein eigentliches Fach"gericht" zu sein, was von einem Kantonsgericht, welches noch zahllose andere Rechtsgebiete fachlich abdecken muss, sicher nicht verlangt werden kann. Auch aus finanziellen Überlegungen (BRK-Verfahren wesentlich günstiger als Verfahren vor Kantonsgericht) erscheint eine Aufhebung der BRK als Rechtsmittelinstanz als nicht opportun.

9. Beschwerdeverfahren vor dem Kantonsgericht

Ein Beschwerdeverfahren vor Kantonsgericht, das wie in Bausachen in die Zuständigkeit des Fünfer-Gerichts fällt, dauert in der Regel sechs bis acht Monate. Für die Einreichung der Beschwerdebegründung gewährt das Kantonsgericht insgesamt maximal 2 Monate, ebenso für die Einreichung der Vernehmlassung. Nach Abschluss des Schriftenwechsels wird für die vorgängige Aktenzirkulation bei den nebenamtlichen Richtern mit anschliessender Vorbereitung durch den Vorsitzenden und die Gerichtsschreiberin/den Gerichtsschreiber bis zur Hauptverhandlung eine Vorlaufszeit von weiteren zwei Monaten benötigt. Die schriftliche Begründung des Urteils sollte sodann gemäss interner Richtlinie spätestens innert zwei Monaten nach der Verhandlung vorliegen.

Mit diesen aufgezeigten Fristen trägt das Kantonsgericht der nicht nur in Bausachen gebotenen Dringlichkeit von Beschwerdeverfahren Rechnung. Eine weitere Verfahrensbeschleunigung vor Kantonsgericht ist kaum mehr möglich. Eine weitere Verkürzung des Schriftenwechsels würde sowohl auf Seiten der häufig durch Rechtsanwälte vertretenen Einsprecher oder Bauherrschaften wie auch auf Seiten der Verwaltung auf wenig Verständnis stossen und gerade bei den oft doch komplexeren Baurekursen der Qualität der Arbeit nicht dienen. Die Aktenzirkulation bei den nebenamtlichen Richtern kann ebenfalls ohne Qualitätseinbusse nicht verkürzt werden. Die jedem einzelnen Richter zur Verfügung stehende Zeit von 10 Tagen zum Aktenstudium ist bereits nicht fürstlich bemessen. Einzig bei der Ausfertigung der schriftlichen Urteilsbegründung liesse sich noch eine minime Zeiteinsparung erzielen. Summa summarum können jedoch für das Verfahren vor Kantonsgericht keine nennenswerten Beschleunigungsmöglichkeiten ausgemacht werden, ausser man würde einen hier wohl nicht zur Diskussion stehenden Systemwechsel vornehmen und anstelle von nebenamtlichen Richtern ausschliesslich Berufsrichter einsetzen, die ihren Arbeitsplatz am Gericht hätten. Dies würde möglicherweise die Aktenzirkulation erleichtern und ein beschleunigtes Ansetzen von Hauptverhandlungen auch ausserhalb von fixen Verhandlungstagen ermöglichen. Eine personelle Aufstockung des Kantonsgerichts unter Beibehaltung des heutigen Systems bringt gar nichts, da die Verfahrensdauer nicht durch personelle Unterdotierung bedingt ist, sondern durch die kontradiktorische Ausgestaltung des verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens sowie in unserem Kanton durch die Ausstattung der Gerichte mit nebenamtlichen Richterinnen und Richtern.

Die Forderung nach Festlegung einer maximalen Verfahrensdauer ist zwar populär, aber bringt in der Sache nichts. Es ist nicht ersichtlich, womit eine Verletzung von vorgegebenen Behandlungsfristen sanktioniert würde. Für das betreffende Beschwerdeverfahren kann sie wohl keine Auswirkung haben, denkbar ist ausschliesslich eine Rechtsverzögerungsrüge oder die Begründung von Verantwortlichkeitsansprüchen.

10. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Schon vor dem Hintergrund des Postulates Krähenbühl (Postulat 98/198 von Bruno Krähenbühl; vgl. vorne unter Ziff. 4) ist darauf zu verzichten, vom heutigen System (Instanzenzug) abzusehen. Andernfalls würde der bei den Gerichten ohnehin schon bestehende Flaschenhals zusätzlich verengt, weil damit der Filtereffekt entfallen würde, den jede Rechtsmittelinstanz zu entfalten vermag. Abgesehen davon müsste dies konsequenterweise dazu führen, dass die Gerichte fortan mit einer vollen Überprüfungsbefugnis (Kognition) ausgestattet sein müssten. Ob dies sinnvoll ist, ist eine andere Frage (Stichwort: politischer Richter).

In sachlicher Hinsicht ist, hält man an den bestehenden Beschwerdeinstanzen fest, auf gesetzlicher Basis kein weiteres Beschleunigungspotenzial bei der Verfahrensabwicklung zu sehen.

Für sämtliche verwaltungsinternen Verfahren auf dem Gebiete des Raumplanungs- und Baurechts sind spezialgesetzliche Bestimmungen vorhanden, welche auf eine speditive Abwicklung der erstinstanzlichen Verfahren und der Beschwerdeverfahren zielen. Das entsprechende Instrumentarium dazu ist vorhanden und wird auch genutzt.

Das Anliegen des Postulanten - Festlegen einer maximalen Verfahrensdauer - ist auf Gesetzes- und Verordnungsstufe erfüllt. Im Nutzungsplanungsverfahren sowie im Baubewilligungs- und Beschwerdeverfahren bestehen bereits Behandlungsfristen. Zudem ist hinsichtlich der angesprochenen Straffung und Deregulierung ausdrücklich festzuhalten, dass diese Diskussion schon eingehend bei der RBG-Revision geführt wurde. Baupolizeivorschriften wurden bspw. so weit als möglich abgebaut, weiterer Spielraum besteht für den Kanton nicht. Auch die Verfahrenskoordinaton zur Verfahrensbeschleunigung wurde diskutiert und im RBG umgesetzt. Andere verfahrensrechtliche Verbesserungsmöglichkeiten beziehen sich vorwiegend nicht auf die Thematik eines schnelle-

ren Verfahrens. Aufgrund der Totalrevision wurde vieles, was das vorliegende Postulat geprüft haben will, abgedeckt und/oder verworfen. Zudem wurde die Diskussion betreffend Behandlungsfristen in verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren im Zusammenhang mit dem Postulat Ribi (Postulat 96/115 von Max Ribi; vgl. vorne unter Ziff. 5) diskutiert und lediglich im Rahmen der Leistungsvereinbarungen bejaht; § 26 Vo VwVG (Behandlungsfristen gemäss Leistungsaufträgen) gilt für sämtliche verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren. Es ist eine verwaltungsinterne Daueraufgabe, Verfahrensabläufe zu kontrollieren und optimieren. Im Rahmen der dauernden Überarbeitung der Leistungsaufträge wird immer auch eine Optimierung der Arbeitsabläufe und der Bearbeitungszeiten im Baubewilligungswesen angestrebt, insbesondere weil der vorliegend betroffene Bereich für die Standortgunst unseres Kantons eine besondere Bedeutung hat. Selbstverständlich darf diese Optimierung nicht zu Lasten der Qualität oder der Rechtsstaatlichkeit gehen. Diese Effizienzprüfung findet denn auch dauernd statt. Des Weiteren sind die für das Verfahren vor der Baurekurskommission in § 133 RGB vorgesehenen Fristen zur Beschwerde bzw. -begründung heute schon sehr kurz, und auch beim Weiterzug an das Kantonsgericht wird sehr rasch eine peremptorische Frist angesetzt. Will man den Vorinstanzen und allfälligen Dritten (Baugesuchsteller bzw. vormalige Einsprecher) genügend lange Fristen einräumen, damit diese gehörig zu einer Beschwerde Stellung nehmen können (Anspruch auf rechtliches Gehör), so ist im Ergebnis die in § 134 Abs. 3 RGB enthaltene Ordnungsvorschrift für die Baurekurskommission, innert drei Monaten zu entscheiden, schon sehr ambitiös. Schneller als 4 Monate für die Ausarbeitung eines Entscheidantrages geht in der Regel nicht, wenn das Instruktionsverfahren unter Wahrung der Parteirechte noch korrekt durchgeführt werden soll. Von daher vermöchten auch personelle Aufstockungen nichts zu bringen.

Der Vorstoss des Postulanten rennt somit eigentlich offene Türen ein, auch wenn das Postulat vor dem Hintergrund, dass es sinnvoll ist, Strukturen und Abläufe immer wieder zu überprüfen und zu hinterfragen und gegebenenfalls zu optimieren, Berechtigung hat. Konkrete, sofort umsetzbare Massnahmen konnten aber trotz sorgfältiger Prüfung nicht herauskristallisiert werden.

Das Beschleunigungspotential liegt in der Umsetzung der geschilderten, bereits bestehenden Vorgaben, einhergehend mit einem regelmässigen Leistungscontrolling. Sind die Vorgaben, ausgehend vom bestehenden Personalbestand - machbar definiert, liegt darin erfahrungsgemäss ein gewisser Beschleunigungsfaktor. Besteht trotzdem für längere Zeit ein Verfahrensrückstau, sind entweder die Vorgaben oder aber der Personalbestand entsprechend anzupassen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass gerade bei den Verwaltungsbeschwerden die Eingänge von Jahr zu Jahr Schwankungen (einerseits von der Anzahl und andererseits vom Gewicht her) unterliegen. Die Verfahrensendgüsse sind vor allem system-, fall- und personellbedingt.

Alle - Wirtschaft, Private und die kantonale Verwaltung - sind an raschen Bewilligungs- und Beschwerdeverfahren interessiert. Das heutige Verfahren im Kanton Basel-Landschaft gilt schweizweit als eines der raschesten Verfahren, das von der Verwaltung selbst immer wieder überprüft und optimiert wird. Dass es temporär aufgrund von personellen Engpässen oder anderen Gegebenheiten zu Verzögerungen kommen kann, ist hinzunehmen und sicher zu beobachten.

Fazit:

Auf der Rechtsetzungsebene sind die entsprechenden Instrumente zur Verfahrensbeschleunigung vorhanden. Sie müssen nur genutzt werden. Durch (vernünftige) Leistungsvorgaben oder personelle Massnahmen kann ein gewisser Beschleunigungsdruck erreicht werden.

Optimierung des Bewilligungs- und der Rechtsmittelverfahren als Daueraufgabe:

Die Prüfung solcher Massnahmen - die Effizienzprüfung der Verfahrensabläufe allgemein - ist jedoch eine Daueraufgabe der Verwaltung, welche diese auch wahrnimmt und welche auf dem angesprochenen Gebiet nicht weiter per Gesetz geregelt werden kann.

11. Antrag

Mit dem vorliegenden Bericht hat der Regierungsrat das Postulat geprüft und dem Landrat über seine Abklärungen berichtet.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2005/061 als erfüllt abzuschreiben.

Liestal, 23. Januar 2007

Im Namen des Regierungsrates

die Vizepräsidentin:

Pegoraro

der Landschreiber:

Mundschin