

## Vorlage an den Landrat

### Beantwortung der Interpellation 2020/31 von Dominique Erhardt: «Prüfung eines erstinstanzlichen Baugerichts»

2020/31

vom 28. April 2020

#### 1. Text der Interpellation

Am 16. Januar 2020 reichte Dominique Erhardt die Interpellation 2020/31 «Prüfung eines erstinstanzlichen Baugerichts» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

*Aktuell sind die Zuständigkeiten im Raumplanungs- und öffentlichen Baurecht, was die Gewährung von erstinstanzlichem Rechtsschutz anbelangt, auf verschiedene Behörden verteilt. Gegenüber einem System, das diese Zuständigkeiten an einem einzigen Ort vereint, ist das aktuelle System «fragmentarischer Zuständigkeiten» unübersichtlich, ineffizient und wohl teuer. Ausserdem wirft das aktuelle Rechtsschutzsystem rechtsstaatliche Fragen auf, indem es für sämtliche Bereiche des Planungs- und Baurechts vorsieht, dass Verfügungen bzw. Entscheide der Verwaltung / Exekutive erstinstanzlich von «Rechtsschutzbehörden» überprüft werden, welche selber auch zur Verwaltung/ Exekutive, d.h. zu derselben Staatsgewalt, gehören. Ein Verfahren auch, das oft zu Leerläufen führt.*

*Als Beispiele anzuführen sind die Baurekurskommission, welche Verfügungen und Entscheide des Bauinspektors überprüft (beide Behörden gehören zur Bau- und Umweltschutzdirektion BUD) sowie der Regierungsrat als Beschwerdeinstanz gegen Nutzungspläne, welche von der BUD erteilt bzw. erlassen werden.*

*Das aktuelle Rechtsschutzsystem ist, wie diese Beispiele anzeigen, mit dem Gewaltenteilungsgebot nur schwer in Einklang zu bringen. Andere Kantone, welche ein vergleichbares System kannten, haben diese Problematik erkannt und z. B. mit der Schaffung eines Baurekursgerichts als verwaltungsunabhängiger, zur Judikative gehörender Instanz eine Lösung gewählt, mit welcher die fragmentarischen Zuständigkeiten an einem einzigen Ort zusammengeführt werden, sodass den Rechtsunterworfenen mit einem kompetenten Fachgericht ein Höchstmass an Rechtsschutz gewährleistet und das Gewaltenteilungsgebot eingehalten wird. Der Interpellant unterbreitet deshalb folgende Frage:*

*Ist der Regierungsrat bereit, die Schaffung eines erstinstanzlichen Baugerichts mit umfassender Zuständigkeit im Planungs- und Baurecht in einer Arbeitsgruppe mit den Gerichten näher zu prüfen? Dabei soll das Verfahren rascher, rechtsstaatlicher und auch kostengünstiger werden.*

## 2. Einleitende Bemerkungen

Das Ansinnen des Interpellanten zielt darauf ab, zwei Überprüfungsinstanzen in Bau- und Planungsverfahren, nämlich die Baurekurskommission und den Rechtsdienst des Regierungsrates zu einem gemeinsamen Baurekursgericht zusammen zu legen, mit dem Ziel die Rechtsmittelverfahren zu beschleunigen, Kosten zu sparen und die Rechtsstaatlichkeit zu wahren.

Heute verläuft der Rechtsmittelzug bei den bau- und raumplanungsrechtlichen Verfahren innerkantonale über drei Instanzenzüge. (1) Entscheide der Baubewilligungsbehörde können bei der Baurekurskommission und danach beim Kantonsgericht angefochten werden. (2) Entscheide über das Bauen ausserhalb von Bauzonen werden von der Bau- und Umweltschutzdirektion (BUD) gefällt und können beim Regierungsrat und danach beim Kantonsgericht angefochten werden. (3) In Planungssachen kann über ein Auflageverfahren Einsprache beim Gemeinderat (kommunale Nutzungsplanung) oder bei der BUD (kantonale Nutzungsplanung) eingelegt werden; danach gibt es ein Verständigungsverfahren und der Regierungsrat entscheidet über die unerledigten Einsprachen und erteilt die Plangenehmigung; in der Folge besteht die Weiterzugsmöglichkeit an das Kantonsgericht.

Der Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat ist in denjenigen Fällen Instruktionsbehörde, die von der BUD im Zusammenhang mit dem Bauen ausserhalb der Bauzonen erstinstanzlich entschieden werden und die beim Regierungsrat angefochten werden. Alle anderen Bauentscheide laufen über die Baurekurskommission (BRK) und werden von dessen Aktuariat instruiert. Bei planungsrechtlichen (verwaltungsinternen) Beschwerden werden die Beschwerden bzw. die unerledigten Einsprachen zu Händen des Regierungsrates in der Regel von der Rechtsabteilung der BUD instruiert.

Das Bauinspektorat entscheidet über die Baugesuche und die Einsprachen als erstinstanzlich verfügende Behörde weisungsunabhängig. Die Baurekurskommission resp. einzig deren Aktuariat ist lediglich administrativ der Bau- und Umweltschutzdirektion zugeordnet. Die Mitglieder der vom Gesamtregierungsrat gewählten Baurekurskommission stehen in keinem Unterordnungs- oder Vertragsverhältnis zur Bau- und Umweltschutzdirektion und entscheiden weisungsunabhängig in jeder Hinsicht und vollumfänglich unabhängig.

Es wurden bereits in der Vergangenheit verschiedene parlamentarische Vorstösse zu diesem Themenkreis (Verfahren, Effizienz, Kosten) eingereicht.

Mit dem Vorstoss [2005/061](#), Postulat von Urs Hintermann, «Verfahrensbeschleunigung bei Baurekursen» wurde beantragt, zu prüfen, mit welchen gesetzlichen Massnahmen die Beschwerdeverfahren im Planungs- und Baurecht beschleunigt werden könnten. Der Regierungsrat kam in seinem ausführlichen und detaillierten Bericht [2009/386](#) zum Schluss, dass die Baurekurskommission (BRK) eine bürgerfreundliche, sinnvolle und effiziente Zwischeninstanz sei. Ein dreistufiger Instanzenzug – wie er im Kanton Basel-Landschaft existiert (Bauinspektorat/Baurekurskommission/Kantonsgericht) – sei bei 13 von 15 befragten Kantonen ebenfalls vorgesehen und schweizweit durchaus üblich. Eine Verfahrensbeschleunigung sei nicht durch Abschaffung der BRK zu erreichen, da dies zu einer mindestens gleichen Mehrbelastung andernorts führen würde. Der Landrat folgte den Erkenntnissen des Regierungsrats und schrieb das Postulat mit 68:0 Stimmen bei einer Enthaltung am 25. März 2010 ab.

Die [Motion 2016/326](#) vom 3. November 2016 der FDP-Fraktion: «Auflösung der Baurekurskommission» wurde am 12. Januar 2017 als Postulat überwiesen. In seinem Bericht kam der Regierungsrat wiederum zum Schluss, dass die Baurekurskommission eine wichtige, bundesrechtlich notwendige Zwischeninstanz sei. Der dreistufige Instanzenweg sei schweizweit die Regel und habe sich bewährt. Durch eine Abschaffung der Baurekurskommission würde die Arbeitsbelastung des Kantonsgerichts und die Behandlungsdauer der Verfahren deutlich ansteigen ([Bericht zum Postulat 2016/326](#)). Das Parlament folgte den Ausführungen des Regierungsrats

und das Postulat wurde am 29. November 2018 mit 69:0 Stimmen bei einer Enthaltung abgeschrieben.

Das Kantonsgericht hat sich jüngst eingehend mit der Frage auseinandergesetzt, ob es rechtsstaatlich zulässig sei, dass Entscheide einer Direktion durch den Gesamtratsrat als zweite Instanz überprüft würden. Im gleichen Kontext wurde auch die Frage der Ausstandspflicht des sachlich zuständigen Direktionsvorstehers oder der Direktionsvorsteherin diskutiert. Das Kantonsgericht kam zur Ansicht, dass das basellandschaftliche System mit dem Gewaltenteilungs- und dem Rechtsstaatlichkeitsprinzip durchaus vereinbar sei ([KGE Nr. 810 17 93 vom 20. Dezember 2017, E. 4ff](#)). Das Kantonsgericht stützt sich hierbei auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung und die Vereinbarkeit dieses Systems mit der Verfassung. Auch die anerkannten Regeln der Ausstandspflicht würden nicht verletzt.

In fachlicher Hinsicht ist entscheidend, dass die Baurekurskommission in Baubewilligungsverfahren andere Sach- und Rechtsthemen abhandeln muss als der Gesamtratsrat in Plangenehmigungsverfahren. In Beschwerden zu Baubewilligungsverfahren geht es häufig um die Anwendung und Auslegung technischer Vorschriften in Bezug auf einzelne konkrete Bauvorhaben. Aus diesem Grund ist die Baurekurskommission mit Mitgliedern besetzt, welche aufgrund ihrer täglichen Arbeit einen engen fachlichen Bezug zu Baufragen haben und im Gremium ein breites Fachwissen besitzen.

In Planungsfragen hingegen, geht es häufig um politische Erwägungen und übergeordnete öffentliche Interessen. Das Kantonsgericht hat sich auch zu dieser Frage im obengenannten Entscheid wie folgt geäußert: *«Bei Exekutivbehörden ist zu berücksichtigen, dass ihr Amt mit einer sachbedingten Kumulation verschiedener, auch politischer Aufgaben einhergeht (Urteil des BGer 1C\_278/2010 vom 31. Januar 2011 E. 2.2). Regierungsbehörden sind aufgrund ihres Amtes, anders als ein Gericht, nicht allein zur (neutralen) Rechtsanwendung oder Streitentscheidung berufen. Sie tragen zugleich eine besondere Verantwortung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben. Liegt die amtliche Mehrfachbefassung damit im öffentlichen Interesse und ist sie in diesem Sinne systembedingt, so liegt nicht bereits darin eine unzulässige Vorbefassung.»*

Eine Zusammenlegung dieser Instanzen zu einem einheitlichen Baurekursgericht bedürfte wohl dennoch einer fachlichen Differenzierung, zum Beispiel mittels zweier Abteilungen.

### **3. Beantwortung der Frage**

*Ist der Regierungsrat bereit, die Schaffung eines erstinstanzlichen Baugerichts mit umfassender Zuständigkeit im Planungs- und Baurecht in einer Arbeitsgruppe mit den Gerichten näher zu prüfen? Dabei soll das Verfahren rascher, rechtsstaatlicher und auch kostengünstiger werden.*

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass mit der Einführung eines Baurekursgerichts die Forderung nach einem rascheren und kostengünstigeren Verfahren kaum erreicht werden kann. Eine Beschleunigung der Verfahren wäre beispielsweise nur dann möglich, wenn a) die Anzahl der Entscheide deutlich abnehmen oder b) der personelle Aufwand ausgebaut würde.

Bereits ohne eine vertiefte Prüfung lässt sich abschätzen, dass die Anzahl der zu treffenden Entscheide allein durch die Einsetzung eines Baurekursgerichts statt einer Baurekurskommission und eines Rechtsdienstes des Regierungsrates nicht abnehmen wird. Die Anzahl der zu beurteilenden Verfahren ergibt sich einerseits aus der Planungstätigkeit der Gemeinden (Entscheide in Plangenehmigungsverfahren) als auch aus der Bautätigkeit und der damit einhergehenden Anzahl an potentiellen Einsprachen (BIT-Entscheide). Aktuell sind jährlich ca. 150 Verfügungen über Einsprachen auf Stufe Bauinspektorat zu erlassen wovon ca. 30 - 40 an die Baurekurskommission mittels Beschwerde weitergezogen werden. Von diesen wiederum werden vor Kantonsgericht jährlich nur ca. 3 - 5 Beschwerden in Baubewilligungsverfahren verhandelt, was die Effizienz dieser Instanz nachdrücklich unterstreicht.

Auch der Personalaufwand und damit die Personalkosten liessen sich wohl kaum merklich reduzieren. Ein Baurekursgericht wird kaum im «Einzelrichter-Verfahren» entscheiden. Aufgrund der Tragweite der Entscheide und dem potentiell grossen Kreis der vom Entscheid betroffenen Bürgerinnen und Bürgern in Planungsverfahren sollte ein Fachgremium aus mindestens drei oder fünf Richtern über Verfahren richten. Die administrative Unterstützung muss auch bei einem Baurekursgericht sichergestellt sein. Ein angemessener Personalbestand im Sekretariat/Aktuariat fällt auch bei einem Baurekursgericht an. Bei einer Zusammenlegung aller erst- und zweitinstanzlichen Verfahren in Baubewilligungs- und Planungssachen ist der administrative Aufwand bereits durch die Quantität der Verfahren erheblich.

Im Übrigen gibt es von der Sache her gute Gründe, weshalb die Verfahren bei Baurekursen und im Planungsbereich unterschiedlich ausgestaltet sind. So spricht bspw. bei kommunalen Nutzungsplänen deren Rechtsnatur (halb Verfügung und halb Erlass) dafür, dass der Regierungsrat als Aufsichtsbehörde über die Gemeinden und gleichzeitig als erste Rechtsmittelinstanz amtiert, und in dieser Doppelfunktion unerledigte Einsprachen behandelt und gleichzeitig Planungsgenehmigungen erteilt. Von daher erwiese sich ein erstinstanzliches Raumplanungs- und Baugericht als Ersatz des Regierungsrates in seiner Funktion als Aufsichts- und Rechtsmittelinstanz als systemfremd.

Mit Bezug auf eine einheitliche Rechtsmittelinstanz wäre politisch allenfalls diskutabel, ob Entscheide der BUD über das Bauen ausserhalb Bauzonen anstatt beim Regierungsrat fortan ebenfalls bei der BRK angefochten werden können. Allerdings stellen sich in diesen Verfahren eher rein rechtliche als fachtechnische Fragen, so dass es hierfür nicht unbedingt eine BRK als interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörde braucht. Im Übrigen zeigt sich in diesen Verfahren, in welchen es oftmals auch noch um andere Bewilligungen geht (bspw. um eine Rodungsbewilligung oder um eine Gewässerbaubewilligung), dass sich aufgrund des Gebots der Verfahrenskoordination der Regierungsrat als prädestinierte erste Rechtsmittelinstanz erweist.

Im internen Mitberichtsverfahren zu dieser Vorlage bei den involvierten Instanzen herrschte grossmehrheitlich Einigkeit im oben ausgeführten Sinn. Einzig die Gerichte BL könnten sich eine Überprüfung und Berichterstattung zu dieser Fragestellung basierend auf einem entsprechenden Postulat vorstellen.

Das heutige System mit drei Instanzen (BIT, BRK, KG) wurde in den letzten Jahren im Rahmen der Abschreibung der obengenannten Vorstösse jedoch bereits mehrmals gründlich überprüft und in der Folge als sinnvoll und effizient durch den Landrat bestätigt.

Fazit:

Gegenwärtig besteht seitens der Regierung aufgrund der bereits ausführlichen Berichterstattung und der gewalteten politischen Diskussion in den letzten Jahren kein Anlass zu einer erneuten Prüfung zur Einführung neuer Rechtsmittelinstanzen. Es ist stark anzunehmen, dass die Erkenntnisse, wie unter Punkt 3 beschrieben, bestätigt würden.

Liestal, 28. April 2020

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Isaac Reber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich