Zeitschrift: Schweizer Ingenieur und Architekt

Herausgeber: Verlags-AG der akademischen technischen Vereine

Band: 115 (1997)

Heft: 17

Artikel: Übertriebene Erwartungen?: Grundsätzliches zur Verfahrensbeschleunigung

Autor: Müller, Georg

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-79230

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 02.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Georg Müller, Zürich

Übertriebene Erwartungen?

Grundsätzliches zur Verfahrensbeschleunigung

Die Beschleunigung der Verfahren im Raumplanungs- und Baurecht ist grundsätzlich richtig und möglich, sofern gewisse Voraussetzungen und Schranken beachtet werden. An diese Voraussetzungen und Schranken soll im vorliegenden Beitrag erinnert werden, um vor übertriebenen Erwartungen in die Verfahrensbeschleunigung zu warnen.

Wozu dienen Verfahren?

Warum brauchen wir eigentlich Verfahren? Man kann es in einem Wort sagen: zur Legitimation. Das Ergebnis des Verfahrens, der Entscheid, der Plan, das Gesetz, sollen durch das Verfahren legitimiert und damit akzeptiert oder jedenfalls akzeptabel werden. Legitimiert wird das Ergebnis durch das Verfahren, wenn es dazu führt, dass es als «richtig», als «gerecht» erscheint. Es gibt grundsätzlich zwei Arten von Legitimation, die durch Verfahren erworben werden können: eine sachliche und eine demokratische.

- Sachliche Legitimation von Entscheidungen: Das Ergebnis kann als «richtig» und «gerecht» empfunden werden, weil im vorangehenden Verfahren von qualifizierten Organen der Sachverhalt, die Rechts- und die Interessenlage aller Betroffenen besonders sorgfältig und umfassend geprüft wurden.
- Demokratische Legitimation von Entscheidungen: Die demokratische Legitimation kommt in einem Verfahren zustande, in welchem nach öffentlicher Diskussion über das Ergebnis von den Stimmberechtigten des betreffenden Gemeinwesens oder von deren Repräsentanten im Parlament entschieden wird.

Im Raumplanungs- und Baurecht kennen wir Verfahren, die vor allem demokratische Legitimation verschaffen sollen (die meisten Planungsverfahren), und solche, die eher auf sachliche Legitimation abzielen (Baubewilligungs- und Rechtsmittelverfahren). Natürlich gibt es auch Mischformen (z.B. das Mitwirkungsverfahren nach Art. 4 RPG).

Leicht bearbeitetes Referat, gehalten anlässlich der Tagung der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung vom 28. November 1996 in Basel zum Thema «Verfahrensbeschleunigung: wie funktioniert das?»

Legitimation durch Verfahren und Verfahrensbeschleunigung

Die Beschleunigung des Verfahrens darf nicht dazu führen, dass es seine Funktion, das Ergebnis zu legitimieren, nicht mehr erfüllen kann. Dieses Risiko besteht: Weniger Zeit für die Sachverhaltsermittlung, für die Prüfung der Rechtslage, für Abklärung und Abwägung der Interessen aller Betroffenen (nicht nur der «Kunden», zu denen man vereinfachend und verfälschend oft nur die Bauherrschaft zählt, sondern auch die Interessen der Nachbarn und der Öffentlichkeit an der Erhaltung der Landschaft und der Umwelt), Einschränkungen bei der Gewährung des rechtlichen Gehörs, engere Umschreibung der Beschwerdebefugnis, Verkürzung des Rechtsmittelweges und Einschränkung der Überprüfungsbefugnis der Rechtsmittelinstanzen - alles Massnahmen zur Verfahrensbeschleunigung - können zur Folge haben, dass das Ergebnis nicht mehr als sachlich «richtig», als «gerecht» empfunden wird.

Die demokratische Legitimation wird gefährdet, wenn in Planungsverfahren zur Beschleunigung die Zeit für die Einsichtnahme in die Unterlagen und für die öffentliche Diskussion zu sehr verkürzt wird; sie entfällt weitgehend, wenn die Planentscheide einem Exekutivorgan übertragen werden, das zwar schneller handeln kann, aber nicht öffentlich verhandelt.

Natürlich kann man sagen, ein noch so richtiger, gerechter oder demokratisch legitimierter Entscheid nütze nichts, wenn er zu spät kommt. Das ist an sich richtig. Nur gilt auch das Umgekehrte: Ein noch so schnelles Verfahren nützt nichts, wenn dessen Ergebnis als unrichtig empfunden und deshalb nicht akzeptiert wird. Einmal, weil ein solches Resultat in aller Regel angefochten wird und Rechtsmittelverfahren bekanntlich - bei aller möglichen Beschleunigung - mehr Zeit brauchen als diejenige, die man durch die Beschleunigung in erster Instanz eingespart hat. Dann aber auch, weil Entscheide, die nicht überzeugen, also wegen ihrer Unrichtigkeit abgelehnt werden, das Vertrauen in den Staat und seine Behörden erschüttern. Damit steht ein für eine rechtsstaatliche Demokratie zentrales Gut auf dem Spiel. Die Bereitschaft, staatliche Anordnungen freiwillig zu befolgen, weil sie als legitim angesehen und akzeptiert werden, ist Voraussetzung für das Funktionieren unseres Staates. Wir sind nicht in der Lage, die Einhaltung aller staatlichen Regelungen zu kontrollieren und zwangsweise durchzusetzen.

Letztlich geht es um eine Abwägung zwischen dem Interesse an der Beschleunigung von Verfahren und dem Interesse an einer breiten Legitimation und Akzeptanz der in den Verfahren getroffenen Entscheidungen. Diese Abwägung kann man nicht generell vornehmen. Man muss vielmehr bei jeder einzelnen Massnahme prüfen, wieviel sie zur Beschleunigung des Verfahrens beitragen kann und wie stark sie die Legitimationsfunktion des Verfahrens beeinträchtigt.

Welche Massnahmen zur Beschleunigung von Verfahren führen zu übermässigen Beeinträchtigungen der Legitimationsfunktion?

Festsetzung von Fristen

Die Dauer eines Verfahrens hängt von vielen Umständen ab, die sich von Fall zu Fall unterscheiden. Die Festlegung bestimmter Fristen für die Behandlung bestimmter Fälle reicht deshalb nicht aus, sondern muss durch Zusatzfristen, Stillstand von Fristen und Verlängerungsmöglichkeiten im Einzelfall ergänzt werden. Eine gesetzliche Regelung bleibt jedoch trotz solcher Differenzierungen zu starr und zu schematisch. Den Behörden wird manchmal zuviel, manchmal zuwenig Zeit für eine seriöse Behandlung der Gesuche und Rechtsmittel zur Verfügung stehen. Wenn die Behörden die Fristenregelung ernst nehmen, müssen sie mehr Personal für die Behandlung von Gesuchen und Rechtsmitteln einstellen, um über die nötige Kapazität für die fristgemässe Abwicklung aller Verfahren zu verfügen. Sie werden einen wesentlichen Teil dieser Kapazität dafür brauchen, um die für ein Verfahren massgebenden Fristen zu bestimmen und zu prüfen, ob Zusatzfristen Anwendung finden, die Frist stillsteht oder im Einzelfall verlängert werden kann, die Einhaltung der Fristen zu kontrollieren und Überschreitungen zu rechtfertigen - Kapazität, die besser für die materielle Beurteilung der Baugesuche eingesetzt würde.

Müssen die mit der Behandlung von Gesuchen und Rechtsmitteln betrauten Amtsstellen mit dem bisherigen Personal auskommen, so sind sie unter Umständen

gezwungen, zur Einhaltung der Fristen auf notwendige Untersuchungen des Sachverhaltes, der Rechts- oder der Interessenlage zu verzichten und ihre Entscheidungen auf ungenügenden Grundlagen zu treffen. Es ist zu befürchten, dass der von den Fristenregelungen ausgehende Druck auf die Bewilligungsbehörden vielfach zu unsorgfältigen Entscheidungen führen wird. Damit wird deren Legitimation beeinträchtigt.

Nach meinem Dafürhalten überwiegt das Interesse an der Wahrung der Legitimationsfunktion gegenüber dem Interesse an der Beschleunigung des Verfahrens durch die Ansetzung von Fristen, vor allem, weil dieses Instrument wenig zur Beschleunigung beitragen kann. Art. 25 Abs. 1bis des Raumplanungsgesetzes, der die Kantone verpflichtet, für alle zur Einrichtung oder Änderung von Bauten und Anlagen erforderlichen Verfahren Fristen zu setzen und deren Wirkung zu regeln, ist ein Beispiel für symbolische Gesetzgebung oder gesetzgeberisches Placebo: Die Politikerinnen und Politiker haben gezeigt, dass sie für die Verfahrensbeschleunigung sind; ob ihre Regelung das Ziel erreicht und was für Folgen sie hat, ist ihnen offenbar gleichgültig. Die Kantone müssen nun wohl - bundestreu, wie sie sind - irgend etwas tun. Ich rate ihnen, möglichst lockere Richtlinien über Behandlungsfristen zu erlassen und keine Bürokratie für die Kontrolle der Einhaltung aufzubauen. Vor allem dürfen die Fristenregelungen nicht zur Rechtfertigung von unsachlichen «Schnellschüssen» dienen, die ja meist Abweisungen von Gesuchen und Rechtsmitteln sein dürften und wohl immer angefochten würden, was eine Verlängerung des Verfahrens zur Folge hätte. Dazu kommt (was oft übersehen wird), dass falsche Entscheidungen, die zu einem Schaden führen (z.B. die Einzonung von rutschgefährdeten Gebieten, die Bewilligung von gefährlichen Ausfahrten auf Strassen oder von Bauten, die den Vorschriften der Feuerpolizei, der Baustatik oder des Immissionsschutzes nicht entsprechen), den Staat, bei grober Fahrlässigkeit sogar die Beamtinnen oder Beamten, haftbar werden lassen.

Zugangsbeschränkungen

Eine Beschleunigung des Verfahrens kann durch eine Beschränkung des Zugangs erreicht werden. Wird der Kreis der am Verfahren Beteiligten reduziert, so kann es in der Regel schneller abgewickelt werden. Eine Möglichkeit, den Zugang zum Verfahren zu beschränken, besteht darin, die Einsprache- und Beschwerdebefugnis von Dritten (vor allem Nachbarn oder Verbänden) enger zu umschreiben. Erfahrungsgemäss lassen sich die Betroffenen allerdings nur selten im Hinblick auf die fehlende Legitimation von der Einlegung eines Rechtsmittels abhalten. Die Behörden müssen deshalb zumindest über die Legitimation entscheiden, was sie angesichts der Schwierigkeiten der damit verbundenen Abgrenzungsfragen oft ebenso sehr beschäftigt und belastet wie ein materieller Entscheid. Dazu kommt, dass die Beschränkung der Zulassung zum Verfahren dessen Legitimationsfunktion reduziert, weil die Interessen gewisser Betroffener nicht zum Ausdruck gebracht werden können.

Besser schneiden meines Erachtens Massnahmen ab, welche die Zahl der Rechtsmittel und der am Verfahren Beteiligten durch eine bessere Information über die Möglichkeiten des Rechtsschutzes und die damit verbundenen Folgen vermindern. Zu erwähnen sind insbesondere Hinweise auf die Anforderungen an die Begründung von Eingaben und Rechtsmitteln, deren mögliche Wirkungen, die normale Erledigungsdauer, den Umfang der Prüfungsbefugnis, die Chancen und vor allem die Kostenfolgen. Es ist anzunehmen, dass solche zusätzliche Informationen die Zahl der Rechtsmittel und der Verfahrensbeteiligten reduzieren und deshalb zur Beschleunigung des Verfahrens beitragen würden. Eine Beeinträchtigung der Legitimationsfunktion des Verfahrens wäre damit nicht verbunden.

Beschleunigend würde wohl auch wirken, wenn vermehrt von der Möglichkeit Gebrauch gemacht würde, auf rechtsmissbräuchliche Rechtsmittel nicht einzutreten. Bekanntlich werden im Bereich der Bewilligung von Bauten und Anlagen Rechtsmittel vielfach nur eingelegt, um von der Bauherrschaft unter dem Druck der drohenden Verzögerung durch das Rechtsmittelverfahren eine Entschädigung für den Rückzug zu erwirken. Ein solches Verhalten stellt meines Erachtens einen Rechtsmissbrauch dar, da ein Rechtsinstitut zweckwidrig zur Verwirklichung von Interessen verwendet wird, welche dieses Rechtsinstitut nicht schützen will. Die konsequente Bekämpfung solcher Missbräuche wäre ein wichtiger Beitrag zur Beschleunigung der Verfahren, der die Legitimation der Entscheidungen nicht nur nicht beeinträchtigen, sondern eher noch steigern würde.

Es fragt sich, ob der Zugang zu den Verfahren durch höhere Gebühren für deren Durchführung erschwert werden soll. Die Selektionswirkung der Kostenpflicht könnte noch verstärkt werden, wenn das Eintreten auf Eingaben von der Leistung von Kostenvorschüssen abhängig gemacht würde. Hier ist allerdings Vorsicht geboten: Wenn die Verfahrens- und Parteikosten gewisse Grenzen übersteigen, kann der Eindruck entstehen, die Verfahren stünden nur noch den «Reichen» offen, was die Legitimation erheblich schwächen würde.

Abbau des Rechtsschutzes

Gelegentlich hört man die Behauptung, wir lebten in einem «Rechtsmittelstaat»; alles und jedes könne angefochten und dann immer wieder weitergezogen werden, was enorme Kosten und Verzögerungen verursache. Der Rechtsschutz müsse deshalb abgebaut werden.

In der Tat ist die Streitlust der Betroffenen - trotz Rezession - ungebrochen und die Beschwerdeflut hoch. Das hat aber meines Erachtens primär damit zu tun, dass - gerade im Bereich des Raumplanungs-, Bau- und Umweltrechts - die Zahl der staatlichen Anordnungen ebenso zunimmt wie die Zahl der dadurch Betroffenen und die Intensität ihrer Auswirkungen. In unserem dicht besiedelten Land wirkt sich fast jede bauliche Massnahme in vielfältiger Weise auf verschiedenste Personen und Interessen aus. Ein genereller Abbau des Rechtsschutzes - etwa durch den Ausschluss der Anfechtbarkeit gewisser Verfügungen oder die Beschränkung der Überprüfungsbefugnis im Rechtsmittelverfahren - würde zwar die Bewilligungsverfahren beschleunigen, aber zu einer untragbaren Schwächung der Legitimationsfunktion der Verfahren führen. Die Möglichkeit, eine erstinstanzliche Verfügung durch eine zweite, qualifizierte und vor allem unabhängige Instanz umfassend überprüfen zu lassen, ist heute unerlässlich, um den Entscheidungen die erforderliche sachliche Legitimation und Akzeptanz zu verschaffen.

Dagegen muss man nach meiner Auffassung prüfen, ob der Rechtsmittelweg nicht verkürzt und das Verfahren vereinfacht werden kann. Es gibt zweifellos Bereiche, in denen wir zu viele Rechtsmittelinstanzen und zu komplizierte Verfahrensregelungen haben. Eine gezielte Straffung der Verfahren im Rahmen der Justizreformen in Bund und Kantonen ist deshalb angebracht, nicht aber ein allgemeiner Abbau des Rechtsschutzes.

Organisatorische Vorkehren

Organisatorische Vorkehrungen können nach meinem Dafürhalten am meisten zur Beschleunigung der Verfahren beitragen, ohne die Legitimationskraft der Entscheidungen wesentlich zu beeinträchtigen. Ich bin überzeugt, dass noch ein wesentliches «Rationalisierungspotential» in der Durchführung von Bewilligungs- und Rechtsmittelverfahren liegt. Das sage ich

nicht aus dem Elfenbeinturm der Universität heraus, sondern aufgrund über zehnjähriger Erfahrungen als Mitarbeiter und Leiter eines kantonalen Rechtsdienstes und als «nebenamtlicher» Berater von Behörden und Privaten. Ich denke vor allem an Verbesserungen bei der Auswahl und beim Einsatz der mit der Prüfung von Gesuchen und der Behandlung von Rechtsmitteln betrauten Personen, bei der «Triage» bei der Behandlung der Fälle (die heute immer noch oft nach dem Prinzip «first in - first out» erfolgt, statt unter Berücksichtigung der Dringlichkeit, Liquidität, Verhandlungsbereitschaft der Parteien und Bedeutung des Vorhabens) oder bei der Überwachung des Geschäftsablaufes durch die Bewilligungs-, Aufsichts- und Rechtsmittelbehörden, an Sonderregelungen für Massenverfahren, an die Erleichterung von Verhandlungen und Vergleichen zwischen den Beteiligten, an Vereinfachungen bei der Begründung von Verfügungen und Entscheiden usw.

Beschleunigend wirkt sicher auch eine bessere Koordination der verschiedenen Bewilligungsverfahren. Solange sichergestellt ist, dass alle wesentlichen Interessen, die in den verschiedenen Bewilligungsverfahren eine Rolle spielen, berücksichtigt und von einer fachlich entsprechend qualifizierten Instanz beurteilt werden, ist auch nichts gegen eine gewisse Konzentration der Entscheidung einzuwenden. Es besteht jedoch die Gefahr, dass die sachliche Legitimation bei einer Konzentration der Entscheidungsbefugnisse leidet, weil die zuständige Behörde nur in einigen, nicht aber in allen Bereichen über den notwendigen Sachverstand verfügt oder weil sie nicht als genügend unabhängig erscheint.

Das gemässigte Konzentrationsmodell des revidierten Luftfahrtgesetzes ist in dieser Hinsicht nicht ganz unbedenklich; immerhin entscheiden das EVED bzw. das Bundesamt für Zivilluftfahrt nicht allein über die Anlage und den Betrieb von Flugplätzen, sondern nur mit Zustimmung der entsprechenden Behörden, wenn eine Bewilligung nach einem anderen Bundeserlass notwendig ist.

Das bundesrätliche Modell für die Koordination und die Vereinfachung der Entscheidverfahren bei Infrastrukturprojekten (vgl. erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf Koordination und Vereinfachung der Entscheidverfahren vom 23. Oktober 1996) hinterlässt in dieser Beziehung einen zwiespältigen Eindruck. Es leuchtet zwar ein, dass die formelle und materielle Koordination erleichtert wird, wenn in den Bewilligungs- und Genehmigungsverfahren für Eisenbahnanlagen, Rohrleitungsanlagen, Grenzkraftwerke, Anlagen öffentlicher Schiffahrtsunternehmungen, elektrische Anlagen und Trolleybusanlagen nur noch eine Instanz zu entscheiden hat und die Behörden, die bisher über weitere, für solche Vorhaben erforderliche Bewilligungen zu befinden hatten, vor dem Entscheid der «Leitbehörde» nur noch angehört werden.

Zweifel am Sachverstand und vor allem an der Unabhängigkeit der Leitbehörde können allerdings nicht ganz unterdrückt werden, z.B. wenn es um die Plangenehmigung für die Erstellung und Änderung von Starkstromanlagen durch das eidgenössische Starkstrominspektorat oder das Bundesamt für Energiewirtschaft geht, die gleichzeitig über die Rodungsbewilligung und über die Vereinbarkeit mit den Bestimmungen des Natur- und Heimatschutzes zu befinden haben, oder um die Plangenehmigung für ein Flugfeld durch das Bundesamt für Verkehr, das ebenfalls Abwägungen mit entgegenstehenden Interessen des Schutzes von Wald, Landschaft und Umwelt vorzunehmen hat.

Ein gewisser Ausgleich dieses Mangels an fachlicher Kompetenz und Unabhängigkeit wird zwar dadurch geschaffen, dass mit den anzuhörenden Fachstellen Bereinigungsgespräche durchzuführen sind, wenn sie eine abweichende Meinung vertreten, und dass in den Begründungen der Genehmigungen und Bewilligungen auf diese abweichenden Meinungen hinzuweisen ist. Von Bedeutung ist ferner, dass die erstinstanzlichen Entscheidungen der «Leitbehörden» nach dem Konzentrationsmodell unmittelbar durch eine unabhängige Rekurskommission überprüft werden können. Der Entscheid der Leitbehörden büsst aber bei diesem Konzentrationsmodell - trotz der vorgesehenen Sicherungen - zweifellos an Legitimationskraft ein.

Verringerung der Regelungs- und Kontrolldichte

Wenn wir ehrlich sein wollen, dann müssen wir zugeben, dass eine wirklich bedeutende Beschleunigung in den Verfahren, die für die Errichtung oder Änderung von Bauten und Anlagen erforderlich sind, nur möglich ist, wenn wir die Regelungsdichte im Raumplanungs- und Baurecht verringern und die Kontrollmassstäbe ebenso wie die Kontrolltätigkeit reduzieren. Wir müssten also zum Beispiel auf die Bewilligungspflicht bei gewissen Bauten verzichten oder sie durch eine Meldepflicht ersetzen, wie man das in Deutschland (offenbar mit gemischten Erfahrungen) gemacht hat. Wir müssten die Anforderungen an die Bauten bezüglich Ästhetik, Einpassung in die Landschaft, Auswirkungen auf die Umwelt, Einhaltung von Abständen, Ausnutzung, Isolation usw. herabsetzen. Die Legitimationsfunktion des Verfahrens würde darunter nicht leiden, weil das Ergebnis an anderen Massstäben gemessen würde. Zudem würde das Haftungsrisiko für falsche Entscheidungen wesentlich reduziert. Ob wir eine solche Deregulierung wollen, ist eine politische Frage. Persönlich bin ich der Meinung, dass wir heute in bestimmten Bereichen eine so hohe Regelungs- und Kontrolldichte erreicht haben, dass ein gewisser Abbau möglich und sinnvoll wäre. Mit symbolischer Gesetzgebung ist es dabei allerdings nicht getan. Ich bin mir auch bewusst, dass man sich bei einer solchen Deregulierung auf eine heikle Gratwanderung begibt, weil immer die Gefahr besteht, dass wichtige Rechtsgüter oder öffentliche Interessen nicht mehr genügend geschützt werden können.

Schlussfolgerungen

Dieser Überblick sollte gezeigt haben, dass die Möglichkeiten zur Beschleunigung von Verfahren, die nicht zu einer übermässigen Beeinträchtigung der Legitimationsfunktion führen, beschränkt sind. Am meisten «Beschleunigungspotential» weisen organisatorische Vorkehrungen auf. Wenn wir einen grossen Schritt in Richtung Erleichterung des Bauens wagen wollen, so müssen wir uns nicht nur mit den Verfahren, sondern mit den materiellen Bauvorschriften beschäftigen. Vor übertriebenen Erwartungen muss man hier aber wohl aus politischen Gründen warnen.

Adresse des Verfassers:
Georg Müller, Prof. Dr. iur., Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht und Gesetzgebungslehre, Rechtswissenschaftliches Seminar der Universität Zürich, Wilfriedstrasse 6, 8032 Zürich