KANTON NIDWALDEN
GERICHTE
VERWALTUNGSGERICHT
Marktgasse 4, Postfach 1244, 6371 Stans
Tel. 041 618 79 70, www.nw.ch

CH-6371 Stans, Postfach 1244, VG NW
(VK 23 1)

**INTERN mit Empfangsbescheinigung**
Regierungsrat Nidwalden
Dorfplatz 2
6341 Stans

lic. iur. Livia Zimmermann
Präsidentin
Telefon 041 618 79 70
verwaltungsgericht@nw.ch
**Stans, 5. Februar 2024**

**Stellungnahme der Verwaltungskommission des Verwaltungsgerichts Nidwalden zur Motion von Landrat Roland Käslin, Beckenried, und Mitunterzeichneten betreffend Beschleunigung von Baubewilligungsverfahren vom 4. Oktober 2023**

| | |
|---|---|
| Fallnummer | VK 23 1 |
| In Sachen | Motion Käslin |
| Besetzung | Livia Zimmermann, Barbara Brodmann, Pascal Ruch |

Sehr geehrte Frau Landammann

Sehr geehrte Mitglieder des Regierungsrates

Die von den Motionären vorgeschlagene Änderung des Beschwerdeverfahrens in Bausachen sieht vor, dass in Baubewilligungsverfahren gegen Verfügungen des Gemeinderates direkt Verwaltungsgerichtsbeschwerde am Verwaltungsgericht zu erheben wäre. Die bisherige verwaltungsinterne Beschwerde an den Regierungsrat soll entfallen. Die Motionäre erhoffen sich von dieser Änderung eine Beschleunigung von Baubewilligungsverfahren.

Das Verwaltungsgericht wäre hauptbetroffene Instanz der anvisierten Verfahrensänderung. Aus diesem Grund erstattet die Verwaltungskommission des Verwaltungsgerichts dazu eine ausführliche Stellungnahme. Nachfolgend wird vorab schwergewichtig der Fokus auf die Besonderheiten und Grenzen des Laienrichtertums im Milizsystem gelegt. Darüber hinaus werden weitere Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderung thematisiert und das erhoffte Ziel der Beschleunigung von Baubewilligungsverfahren einer kritischen Prüfung unterzogen.

## AUSGANGSLAGE

### Streitigkeiten um Baubewilligungen sind komplex

Die Streitigkeiten um Baubewilligungen gehören sowohl in sachlicher als auch in rechtlicher Hinsicht zu den schwierigen Rechtsfällen. Die korrekte Aufbereitung des umstrittenen und entscheidwesentlichen Sachverhalts bedarf besonderer Fachkenntnisse, wie Planverständnis oder technisches Vorwissen. Darüber hinaus ist das Raumplanungsrecht und das öffentliche Baurecht in den letzten Jahrzehnten durch eine zunehmende Regelungsdichte zu einer überaus komplexen Materie geworden. Meist tangiert ein Bauprojekt die verschiedensten Rechtsgebiete: Nebst der eigentlichen Raumplanungs- und Baugesetzgebung sind Bestimmungen über Lärm-, Denkmal-, Natur-, Umwelt-, Gewässerschutz und baupolizeiliche Vorschriften zu berücksichtigen. Die anwendbaren Normen finden sich in einer Unmenge von Gesetzen und Verordnungen von Bund und Kanton sowie in Gemeindeerlassen (z.B. Nutzungspläne, Quartierpläne) oder auch Richtlinien. Dazu kommt eine umfangreiche bundesgerichtliche Rechtsprechung. Nur schon die Bestimmung aller für die Beurteilung eines Streitfalls massgeblichen Rechtsgrundlagen ist ohne vertiefte juristische Kenntnisse kaum möglich.

### Aufbereitung des Prozessstoffes im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren

Nach der geltenden Verfahrensordnung können Verfügungen des Gemeinderates in Bauwilligungssachen in einem ersten Schritt mit Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat angefochten werden. Im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren wird, nach Durchführung des Rechtsschriftenwechsels mit allen involvierten Parteien, unter Mitwirkung des Rechtsdienstes und mithin ausgewiesenen Fachpersonen in Baurechtssachen, der Streitgegenstand in sachlicher Hinsicht aufbereitet. Insbesondere werden die sich aufdrängenden Sachverhaltsergänzungen vorgenommen, wie das Einholen von Fachgutachten oder Stellungnahmen involvierter Ämter oder Beweisabnahmen. Der streitgegenständliche Sachverhalt wird festgelegt und rechtlich analysiert. Darüber hinaus werden die anwendbaren Rechtsnormen klar bestimmt. Diese Vorarbeiten für einen RRB sind sehr aufwendig und bedürfen, wie erwähnt, besonderer Sach- und Rechtskenntnisse. Im Endentscheid des Regierungsrates sind die Ausgangslage, die Parteistandpunkte, der wesentliche Sachverhalt und eine rechtliche Würdigung systematisch und nachvollziehbar dargelegt. Gemäss dem Vorschlag der Motionäre soll diese gesamte tatsächliche und juristische Aufbereitung des Sachverhalts künftig dem Verwaltungsgericht übertragen werden.

## RICHTERLICHE TÄTIGKEIT NACH GELTENDEM VERFAHRENSECHT

### Geltende Prüfungsbefugnis des Verwaltungsgerichts

Gegen den Beschluss des Regierungsrates kann nach der geltenden Verfahrensordnung Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben werden. Anfechtungsobjekt ist mithin der Beschluss des Regierungsrates. Die Rechtsmittelschrift hat u.a. Rechtsbegehren, eine kurz gefasste Darlegung des Sachverhalts und eine Begründung zu enthalten. In der Begründung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher darzulegen, inwiefern der angefochtene Entscheid an einem Mangel leidet. Die Beschwer-

debegründung erfordert eine Auseinandersetzung mit den Erwägungen des angefochtenen Entscheids und beschränkt die Prüfpflicht des Verwaltungsgerichts. Das Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht dient mit anderen Worten in erster Linie einer (punktuellen) rechtlichen Überprüfung des von der Vorinstanz gefällten Entscheids. Zusätzliche Beweisabnahmen, Ergänzungen oder Anpassungen des massgeblichen Sachverhalts und Eingriffe in das vorinstanzliche Ermessen kommen nur ausnahmsweise in Frage.

**Entscheidfindung im Laiengericht nach geltender Verfahrensordnung**

Der Kanton Nidwalden bekennt sich als einer von noch wenigen Kantonen nach wie vor auf allen Stufen der Gerichtsbarkeit zum Laienrichterum bzw. dem Milizsystem. Die Verwaltungsabteilung, welche für die Beurteilung von Streitigkeiten in Baubewilligungssachen zuständig ist, hat in Fünferbesetzung zu urteilen. Nebst dem juristisch ausgebildeten Präsidium und den Gerichtsschreibenden entscheiden also grundsätzlich vier juristische Laien über Verwaltungsgerichtsbeschwerden in Baubewilligungssachen. Sie werden aber wenn möglich aufgrund besonderer Qualifikationen bzw. Fachkenntnissen in Bausachen ausgewählt (z.B. Ingenieur, Unternehmer). Zwar ist mit Dr. Pascal Ruch zur Zeit ein weiterer Jurist Mitglied des Richtergremiums. Aber auch er ist kein Spezialist in Bausachen und übt seine Funktion im Verwaltungsgericht als Nebenamt auf Milizbasis aus. Die Zusammensetzung des Gerichts ist unter dem geltenden System unproblematisch. Als Grundlage für das Gesamtverständnis des Falles dient schliesslich der angefochtene Entscheid des Regierungsrates, aus dem sich der gesamte Rechtsstreit nachvollziehbar und strukturiert in der Regel auf ca. 20 – 30 A4-Seiten ergibt. Gestützt auf die im gerichtlichen Verfahren konkret vorgetragenen Parteistandpunkte und Stellungnahmen von Vorinstanz und Baubewilligungsbehörde kann jedes Gerichtsmitglied für sich die Frage beantworten, ob es den angefochtenen Beschluss als fehlerhaft erachtet oder eben nicht. Jedes Mitglied des Gerichts ist verpflichtet, bei der Beratung aktiv mitzuwirken, muss also seine Meinung bekanntgeben und kann Anträge stellen (Art. 74 Abs. 1 GerG). Stimmenthaltung ist nicht möglich (Art. 75 Abs. 1 GerG e contrario).

**Zeitliche Belastung der Milizrichter/innen**

Laienrichterinnen und -richter üben das Richteramt im Milizsystem aus. Das heisst, dass sie im Wesentlichen ihren Hauptberuf mit Haupteinkommen anderweitig ausüben. Das Richteramt, im Sinne des einlässlichen Aktenstudiums einerseits und der Teilnahme an Beratungssitzungen andererseits, wird somit schwergewichtig in der "Freizeit" ausgeübt. Im Zuge von Neuwahlen von Richterpersonen ist denn auch stets der zu erwartende Aufwand eine wesentliche und entscheidende Frage mit Blick auf die Bereitschaft geeigneter Personen, sich für ein Richteramt zur Verfügung zu stellen.

In den letzten Jahren zeigte sich die Belastung der Laienrichterinnen und -Richter mit Blick auf Baubewilligungsverfahren wie folgt:

Im Schnitt waren (nur) 3 Baubewilligungsfälle im Jahr zu beurteilen 2017: 2; 2018: 3; 2019: 5; 2020: 1; 2021: 2; 2022: 4; 2023: 3 (Rest noch hängig), mithin ein kleiner Teil der gesamten Verfahrenslast.

Beratungssitzungen

Anlässlich einer Beratungssitzung des Verwaltungsgerichts werden jeweils mehrere Fälle beurteilt, durchschnittlich 3. In den vergangenen Jahren mussten die 4 Milizrichter/innen der Verwaltungsabteilung folglich für die Beurteilung nur von Baubewilligungsstreitigkeiten jeweils eine Halbtagessitzung aufwenden. Diese wird rechnerisch mit total 4 Stunden veranschlagt.

Aktenstudium

Der Aufwand der beteiligten Gerichtsmitglieder wird jeweils zu Sitzungsende abgefragt. Das Aktenstudium und die Vorbereitungsarbeiten in Baurechtsfällen wird durchwegs als sehr zeitintensiv angegeben, selten unter 4 Stunden, zuweilen über 6. Es wird von durchschnittlich 5 Stunden ausgegangen. Dabei ist aber zu betonen, dass dies die Stundenangaben sind, die für die ungefähre Berechnung der Entschädigung des Aktenstudiums dienen. Der effektive Zeitaufwand ist gemäss Angaben der beteiligten Richter einiges höher. Diejenigen Laienkollegen und -kolleginnen, die sich auch mit der Rechtslage eingehender befassen, wenden zuweilen bis 10 Stunden pro Fall auf. Ausgehend von 3 Baubewilligungsfällen pro Jahr wird vorliegend dennoch am unteren Rahmen mit rund 15 Stunden Vorbereitung für diese Fälle gerechnet. Dies gilt notabene auf der Grundlage, dass bereits eine einlässliche Aufarbeitung der Sach- und Rechtsfragen durch den Regierungsrat bzw. die Spezialist/innen des Rechtsdienstes vorliegt und in aller Regel nur noch einzelne Fragen strittig sind.

Zeitaufwand Laienrichter insgesamt

Der Aufwand der 4 Milizrichter/innen für die Beurteilung der Baubewilligungsfälle beträgt nach dem bisherigen System durchschnittlich sehr zurückhaltend gerechnet 19 Stunden (Studium und Sitzung) pro Jahr.

Zu erwähnen ist, dass die Richter/innen der Steuer- und der Sozialversicherungsrechtabteilung nur ausnahmsweise als Ersatzrichter/innen in der Verwaltungsabteilung amten, da diese bereits im heutigen System aus zeitlichen Gründen und wegen mangelnder Fachkenntnis nur ungern für einen Einsatz für die Verwaltungsabteilung zur Verfügung stehen. Der Aufwand in Baubewilligungssachen kann folglich nicht auf Richter/innen der anderen Abteilungen verteilt werden, welche denn auch völlig andere fachliche Schwerpunkte aufweisen (z.B. Ärzte, Treuhänder).

**Entschädigung Laienrichter/innen**

Die Milizrichterpersonen werden gemäss Entschädigungsgesetz honoriert. Die "Entlöhnung" für ihren Einsatz für die Justiz entspricht bei weitem nicht dem, was sie für ein entsprechendes Engagement in ihren angestammten Berufen verdienen würden. Das wird gerade bei aufwändigen Fällen zuweilen bemängelt.

Gemäss Art. 27 Abs. 1 EntschG steht den Milizrichter/innen für die Entschädigung des Aktenstudiums zwischen Fr. 40.00 bis Fr. 400.00 zu. Als Basis für die Vergütung sieht das Gesetz dabei einen Regel-Stundenansatz von gerade einmal Fr. 40.00 vor. Aufgrund des grossen Aufwandes wird das Aktenstudium in Baubewilligungssachen aktuell mit durchschnittlich Fr. 250.00 entschädigt, für 3 Fälle folg-

lich Fr. 750.00 pro Richter/in. Bei einer Halbtagssitzung ergibt sich gestützt auf Art. 26 Abs. 1 EntschG ein Entgelt von Fr. 160.00 je Richter/in für die Urteilsberatung. Der Aufwand für die Entschädigung der vier Laienrichter für die Beurteilung von Baubewilligungssachen beträgt demnach durchschnittlich total Fr. 3'640.00 pro Jahr bzw. Fr. 910.00 pro Person.

## AUSWIRKUNGEN EINER VERFAHRENSÄNDERUNG IM SINNE DER MOTIONÄRE

### Künftige Kognition am Verwaltungsgericht

Nach dem Vorschlag der Motionäre soll das Verwaltungsgericht künftig als erste und einzige kantonale Beschwerdeinstanz in Baubewilligungsstreitigkeiten urteilen. Diese Systemänderung hätte in verfahrensrechtlicher Hinsicht zur Folge, dass das gerichtliche Beschwerdeverfahren neu ausgestaltet werden müsste. Die Kognition des Verwaltungsgerichts wäre nicht mehr auf die Überprüfung eines bestehenden Entscheides auf Rechtmässigkeit beschränkt. Vielmehr hätte nun neu am Verwaltungsgericht die umfassende fachspezifische Sachverhaltsklärung mit Beweisverfahren zu erfolgen. Dabei hätte das Verwaltungsgericht als erste (und einzige) kantonale Beschwerdeinstanz den massgeblichen Sachverhalt zu bestimmen und die rechtliche Würdigung in allen Fragen von Grund auf selber vorzunehmen. Das Verfahren am Verwaltungsgericht müsste insgesamt viel aufwändiger ausgestaltet werden als nach der bestehenden Rechtslage.

### Fachliche Anforderungen an das Laiengericht

Es darf nicht ernsthaft erwartet werden, dass Laienrichterinnen und -richter über die notwendigen Fach- und Rechtskenntnisse verfügen, um die vielzähligen schwierigen Sach- und Rechtsfragen, die sich üblicherweise in Streitigkeiten um Baubewilligungen aufdrängen, erkennen, aufbereiten und rechtlich korrekt einordnen zu können. Selbst für Präsidium und Gerichtsschreibende am Verwaltungsgericht stellt die Beurteilung von Bausachen und Beratung der Laienrichter/innen schon nach geltendem Verfahrensrecht aufgrund der Komplexität der Materie eine Herausforderung dar. Die vorgeschlagene Änderung würde zwangsläufig zur Folge haben, dass Entscheide in Baubewilligungsverfahren am Verwaltungsgericht von Gerichtsschreibenden mit entsprechender Fachkompetenz vorbegründet werden müssten. Es wäre mithin unumgänglich, dass auch am Verwaltungsgericht Nidwalden die bisweilen als rechtsstaatlich bedenklich bezeichnete "Gerichtsschreiberjustiz" einziehen würde. Diese Vorgehensweise entspräche allerdings nicht dem bisher gelebten Entscheidungsfindungsprozess am Verwaltungsgericht.

Ein Vergleich mit 17 Kantonen der Deutschschweiz zeigt, dass nur die Kantone Graubünden, Freiburg und Luzern das System der direkten Anfechtung aller Baubewilligungsentscheide am Verwaltungsgericht kennen, wobei die Verwaltungsgerichte in den genannten Kantonen mit spezialisierten Berufsrichtern (in fixen Pensen, mit Jurastudium) besetzt sind. Abklärungen im Kanton Luzern haben ergeben, dass die Verfahrensleitung beim Eingang abwechslungsweise einer andern Richterperson (Instruktionsrichter/in) zugeteilt wird, welche die gesamte Verfahrensleitung bis und mit Urteilsversand wahrnimmt. Dabei können Teile der Verfahrensleitung auch an die Gerichtsschreibenden übertragen

werden. Sofern die Verfahrensleitung es als notwendig erachtet, können zur Klärung spezifischer Sachverhaltsfragen zusätzlich Fachrichter ohne juristische Ausbildung hinzugezogen werden. Diese Fachrichter sind aber allesamt hauptberuflich ausgewiesene Experten in ihrem Bereich (Architekt, Ingenieur). Den wesentlichen Beitrag an der Entscheidfindung obliegt aber Juristinnen und Juristen. Kommt hinzu, dass im Kanton Luzern bereits auf Stufe der Gemeinde- bzw. Stadtbehörden Fachspezialisten Baugesuche begleiten und bei deren Beurteilung mitwirken. Die Qualität der Baubewilligungsentscheide dürfte entsprechend aus juristisch-fachlicher Sicht etwas höher sein als im Kanton Nidwalden, wo die entsprechende Expertise auf Gemeindestufe nicht gleichermassen sichergestellt ist.

**Zeitliche Auswirkungen**

Es gehört zum Anspruch auf Beurteilung durch ein verfassungsmässiges Gericht, dass ein Gerichtsmitglied seinen Entscheid gestützt auf eigene Aktenkenntnis und eigene Würdigung vornimmt. Das Aktenstudium ist ein wesentlicher Bestandteil der richterlichen Tätigkeit. Dies gilt auch bei einem Laiengericht und selbst dann, wenn inskünftig juristisch geschultes Personal die Entscheide vorbegründen würde. Da die Einordnung des Prozessstoffes (aufgrund des Wegfalles der Vorarbeiten im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren) inskünftig vollständig im Verwaltungsgerichtsverfahren vorzunehmen ist, muss mit einer drastischen Erhöhung des Aufwandes für die Vorbereitung des Aktenstoffes gerechnet werden. Dies trifft auch die Laienrichter/innen beim Aktenstudium. Vorsichtig gerechnet wird mit einem Vorbereitungsaufwand von 8 Stunden pro Verfahren.

Gemäss Angaben des Rechtsdienstes des Regierungsrates waren in den Jahren 2017 bis 2023 durchschnittlich 19 Baubewilligungsverfahren zu beurteilen. Die meisten davon wurden in der Folge nicht an das Verwaltungsgericht weitergezogen. In der Zukunft ist, insbesondere aufgrund der gemeindeweise geänderten Nutzungspläne, eher mit einer Erhöhung denn mit einem Rückgang der Fallzahlen zu rechnen. Vorliegend wird zurückhaltend mit 20 Baubewilligungsverfahren pro Jahr gerechnet.

20 Baurechtsfälle bedeuten mithin mindestens 6 zusätzliche Halbtagssitzungen à 4 Stunden (24 Stunden) sowie mindestens 160 Stunden Aktenstudium (20 Verfahren à 8 Stunden). Insgesamt hätten die Richter/innen der Verwaltungsabteilung neu allein für Baubewilligungsfälle einen Stundenaufwand von mindestens 184 Stunden pro Jahr zu leisten (im Vergleich zu aktuell 19 Stunden). Hinzu kommen unverändert die weiteren Fälle aus den anderen Rechtsgebieten, für welche die Verwaltungsabteilung zuständig ist. Dieser Mehraufwand wäre voraussichtlich allein durch die Richter/innen der Verwaltungsabteilung zu tragen. Wie vorerwähnt, amten Fachrichter aus anderen Abteilungen wegen mangelnder zeitlicher Verfügbarkeit und Fachwissen nur ganz selten auch für die Verwaltungsabteilung.

Eine Rückfrage bei den amtierenden Richter/innen der Verwaltungsabteilung hat ergeben, dass mit diesem Zusatzaufwand und einem derart hohen Anteil von Baurechtssachen eine weitere Amtstätigkeit für diese nicht in Frage käme. Teilweise wird auch klar kommuniziert, dass das neue System auch in fachlicher Hinsicht eine Überforderung darstellen würde, fehlte doch die systematische Aufbereitung des Rechtsstreites im Rahmen des Entscheids des Regierungsrates. Nur eine Person, ein Ingenieur,

könnte sich vorstellen, weiterhin als Richter mitzuwirken, jedoch keinesfalls aufgrund der aktuellen Entschädigungsgrundlage. Selbstverständlich hat sich ein Rechtsmittelsystem nicht nach den Vorlieben oder Prioritäten einzelner amtierenden Personen zu orientieren. Anhand dieser Faktoren soll aber klargemacht werden, dass mit der anvisierten Verfahrensänderung das Milizsystem an seine Grenzen stösst.

**Finanzielle Auswirkungen auf die Entschädigung der Milizrichter/innen**

Bei geschätzt neu 6 Beratungssitzungen à Fr. 160.00 ergäbe sich für 4 Laienrichter ein Totalbetrag von Fr. 3'840.00 an Sitzungsgeldern.

Unter der Annahme, dass der Vorbereitungsaufwand pro Fall steigt und durchschnittlich neu (mindestens) mit Fr. 300.00 pro Fall zu vergüten wäre, ergäbe sich für 4 Laienrichter bzw. 20 Fälle ein Totalbetrag für das Aktenstudium in Höhe von mindestens Fr. 24'000.00. Dabei ist hervorzuheben, dass der Maximalbetrag für das Aktenstudium Fr. 400.00 pro Fall beträgt und folglich auch mit höheren Zahlungen zu rechnen ist.

Der gesetzesmässige Entschädigungsanspruch der Laienrichter/innen würde mithin neu total mindestens Fr. 27'840.00 (bisher Fr. 3'640.00) betragen.

Dabei ist zu unterstreichen, dass es sich um hypothetische Berechnungen handelt und niemand der amtierenden Richter/innen der Verwaltungsabteilung bereit wäre, nach den aktuell geltenden Entschädigungsansätzen einen derart hohen Aufwand zu leisten.

## WEITERE AUSWIRKUNGEN DER MOTION AUF DAS VERWALTUNGSGERICHT

**Zeitlicher Aufwand Gerichtsschreibende**

Der Aufwand der Gerichtsschreibenden nach der aktuellen Verfahrensordnung wird auf durchschnittlich mindestens 80 Stunden geschätzt (Aktenstudium, Teilnahme an Sitzung, Rechtsabklärung, Fachdiskussionen, Redaktion Urteil), für durchschnittlich 3 Fälle mithin 240 Stunden.

Bei 20 Fällen muss in Anbetracht des weit höheren Vorbereitungs- und Begründungsaufwandes mit mindestens 120 Stunden pro Fall gerechnet werden, mithin mit insgesamt 2'400 Stunden und damit 2'160 mehr als nach dem geltenden Verfahrensrecht.

**Zeitlicher Aufwand Prozessleitung**

Aktuell beträgt der Aufwand der Prozessleitung pro Fall geschätzt 20 Stunden (Prozessleitung, Aktenstudium, Rechtsabklärung, Leitung der Beratungssitzung, Fachdiskussion, Urteilskorrektur), für durchschnittlich 3 Fälle mithin 60 Stunden.

Aufgrund des Umstandes, dass neu ein ordentliches erstinstanzliches Verfahren samt Sachverhaltsergänzung und einlässlicher Klärung der Rechtslage vollständig durch das Verwaltungsgericht durchzuführen wäre, würde auch der Aufwand der Prozessleitung signifikant steigen. Wie vorerwähnt, ist dieser Zusatzaufwand derart evident, dass er in Luzern nicht immer von der gleichen Person getragen

wird, sondern jeweils auf ein anderes Gerichtsmitglied als "Instruktionsrichter/in" übertragen wird, wobei gewisse Aufgaben auch auf Gerichtsschreibende übertragen werden können. Der Aufwand für die Prozessleitung wird neu auf 50 Stunden pro Verfahren geschätzt. Bei 20 Fällen ist mit Stundenaufwand von 1'000 bzw. zusätzlich 940 Stunden zu rechnen.

**Leistungsauftragserweiterung**

Daraus ergäbe sich zwingend, dass mit der angedachten Änderung das juristische Personal des Verwaltungsgerichts um mehr als eine Vollzeitstelle aufgestockt werden müsste. Dabei müsste zumindest sichergestellt werden, dass die Prozessleitung auch an Gerichtsschreibende delegiert werden darf.

**Verfahrensdauer (Eingang bis Versand Entscheidbegründung)**

Gemäss den Berechnungen des Rechtsdienstes betrug die durchschnittliche Verfahrensdauer aller Baubewilligungsfälle im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren in den Jahren 2017 bis 2022 einzig im Jahr 2021 mit 13.6 Monaten mehr als ein Jahr. Ansonsten lag sie markant darunter (bis 7.1 Monate im Jahr 2021; [2017: 8.4; 2018: 7.4; 2019: 7.9: 2020: 13.6; 2021: 7.1; 2022: 11.9]). Somit werden im Kanton Nidwalden nach der geltenden Verfahrensordnung die meisten Verfahren in Sachen Baubewilligungen regelmässig deutlich innert weniger als einem Jahr erledigt, denn nur die wenigsten Fälle werden auch mit Verwaltungsgerichtsbeschwerden angefochten (vgl. Zahlen vorstehend, durchschnittlich 3 pro Jahr).

Am Verwaltungsgericht liegt die durchschnittliche Verfahrensdauer für die Beurteilung der streitigen Fälle bereits heute über den Werten des verwaltungsinternen Verfahrens: 2017: 14.5; 2018: 15; 2018: 11.5 Monate; 2020: 11 Monate; 2021: 5 Monate [zwei einfache Verfahren ohne Anwälte]; 2022: 8.8 Monate).

Daraus folgt einmal, dass schon nach dem jetzigen Verfahrensrecht die Fälle im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren grossmehrheitlich schneller erledigt werden als am Verwaltungsgericht. Nach dem Amtsantritt der Unterzeichneten Mitte 2019 konnte die Speditivität zwar verbessert werden, gleichwohl liegt die Verfahrensdauer gesamthaft betrachtet aber über den Durchschnittswerten des verwaltungsinternen Beschwerdeverfahrens.

Es bleibt folglich unklar, inwiefern eine Änderung der Zuständigkeitsregelung grundsätzlich zu einer Beschleunigung der Verfahren führen könnte. Immerhin wird nur ein marginaler Teil der Beschlüsse des Regierungsrates am Verwaltungsgericht angefochten. Die meisten Streitfälle werden somit innert akzeptabler Frist verwaltungsintern erledigt.

Gemäss Rückfrage beim Verwaltungsgericht Luzern, das die direkte Anfechtung seit Jahren kennt, wurde dort lange angestrebt, Baurechtsfälle innert 10 Monaten zu erledigen. Dieses Ziel habe jedoch nie erreicht werden können. Die Verfahrensdauer von Baurechtsfällen, die durchprozessiert werden, würde "regelmässig deutlich über einem Jahr liegen".

Die angestrebte Änderung der Motionäre wird auch im Kanton Nidwalden zwangsläufig (wieder) zu einer Verlängerung der Gerichtsverfahren führen, zumal der gesamte Prozess neu formell viel auf-

wändiger geführt werden müsste. Davon wären dann aber sämtliche Baubewilligungssachen betroffen und nicht nur die wenigen Streitfälle, die über alle Instanzen gezogen werden. Darüber hinaus gilt zu bedenken, dass der Kanton Luzern über ein Berufsgericht mit fixen Pensen verfügt, bei dem die urteilenden Richter/innen grundsätzlich immer anwesend sind. Im Milizsystem des Kantons Nidwalden ist es schon unter der heute bestehenden Geschäftslast zuweilen eine Herausforderung, ein Fünfergremium samt Gerichtsschreibendem zeitgerecht aufzubieten. Diese Problematik würde sich mit der angedachten Änderung voraussichtlich ebenfalls verschärfen, da die Sitzungsdichte markant zunehmen müsste. Jedenfalls ist mit der vorgeschlagenen Verfahrensänderung damit zu rechnen, dass nach dem neuen System die Verfahrensdauer sämtlicher Baubewilligungsbeschwerden deutlich über einem Jahr betragen wird.

Aufgrund dieser Erfahrungszahlen kann folglich nicht davon ausgegangen werden, dass die Änderung des Instanzenzugs die erhoffte Beschleunigung der Verfahrens nach sich ziehen würden. Im Gegenteil: Es ist mit einer Verlängerung sämtlicher Baubewilligungssachen zu rechnen. Nur in jenen (wenigen) Fällen, in welchen der Entscheid des Regierungsrates an das Verwaltungsgericht weitergezogen wird, würde eine Verfahrenskürzung eintreten. Dies kann nicht im Sinne der Mehrzahl von bauwilligen Parteien sein, die bereits den Entscheid des Regierungsrates akzeptieren.

**Infrastruktur**

Nach jahrelanger Suche nach geeigneten Räumlichkeiten kann das Ober- und Verwaltungsgericht im Sommer 2024 neu in das alte Postgebäude beim Bahnhof umziehen. Die Umbauarbeiten für die Bereitstellung einer zeitgemässen Infrastruktur waren mit nicht unerheblichen finanziellen Aufwendungen verbunden. Im Hinblick auf künftige Entwicklungen konnte wenig Reservefläche eingeplant werden. So könnte inskünftig im Bedarfsfall ein Sitzungszimmer mit wenigen baulichen Massnahmen in zwei Büroräumlichkeiten für Gerichtsschreibende umfunktioniert werden. Die Idee der Motionäre würde zur Folge haben, dass die noch nicht einmal bezogenen Räumlichkeiten bereits nicht mehr den aktuellen Verhältnissen entsprächen und angepasst werden müssten.

**FAZIT**

Sollte der Vorschlag der Motionäre umgesetzt werden, muss aus Sicht der Verwaltungskommission des Verwaltungsgerichts zwingend die Abkehr vom Laienrichtertum im Milizsystem hin zu einem Berufsgericht geprüft werden. Der vorgeschlagene Systemwechsel sprengt die zeitlichen und fachlichen Möglichkeiten von Milizbehörden bei weitem. Die wenigen Kantone in der Deutschschweiz, die eine direkte Anfechtung aller Baubewilligungen beim kantonalen Verwaltungsgericht kennen, verfügen über berufsmässige Richter mit Jurastudium in fixen Pensen. Eine solche Änderung hätte weitreichende Konsequenzen auf die kantonale Verfassungs- und Gesetzgebung und natürlich die Finanzen.

Wird das Laienrichtertum im Milizsystem beibehalten, müssten inskünftig Entscheide von Gerichtsschreibenden vorbegründet werden, womit auch am Verwaltungsgericht Nidwalden die von Bürgerinnen und Bürgern bisweilen gescholtene Gerichtsschreiberjustiz Einzug halten würde. Hinzu käme voraussichtlich die Demission amtierender Richter/innen und es dürfte inskünftig grösste Mühe bereiten, Richtervakanzen mit Kandidierenden zu besetzen, die den hohen Anforderungen des Amtes ge-

recht werden und gleichzeitig bereit sind, den erforderlichen Aufwand zu leisten. Der zeitliche Aufwand der Laienrichter/innen bliebe selbst mit der Unterstützung vorbereiteter Entscheide ausserordentlich hoch. Darüber hinaus wäre die Aufstockung des berufsmässigen Personals am Verwaltungsgericht unabdingbar. Eine Schätzung ergäbe mindestens eine zusätzliche Gerichtsschreibendenstelle im Umfang von 100 %, sofern Prozessleitungsfunktionen delegiert werden können. Andernfalls stünde auch die Aufstockung der Präsidien zur Debatte (zur Zeit total 180 %).

Ein Vergleich der Verfahrensdauern zwischen verwaltungsinternem und gerichtlichem Beschwerdeverfahren zeigt, dass nach geltendem Recht die Verfahren vor Regierungsrat grundsätzlich schneller erledigt werden können. Mit der angedachten Änderung würde das gerichtliche Verfahren aufgrund der notwendig werdenden Ausdehnung des Verfahrens bereits aus formellen Gründen noch länger dauern als nach geltendem Recht. Dazu kommt die nicht ständige Verfügbarkeit der Milizrichter/innen, was schon nach heutigem Regime zuweilen eine Verschiebung oder Vertagung von Gerichtssitzungen notwendig macht.

So oder anders dürfte die geplante Änderung, die mit Sicherheit zu Mehrkosten führen würde, nicht zur erhofften Beschleunigung der Verfahren führen. Es müsste vielmehr mit einer Verlängerung sämtlicher Beschwerdeverfahren in Baubewilligungssachen gerechnet werden und zwar auf eine Verfahrensdauer von deutlich über einem Jahr.

Das Präsidium des Verwaltungsgerichts steht für eine allfällige mündliche Anhörung oder für die Beantwortung von Fragen im vorliegenden Zusammenhang jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**VERWALTUNGSGERICHT NIDWALDEN**
**Verwaltungskommission**
Die Präsidentin

lic. iur. Livia Zimmermann

VERWALTUNGSGERICHT KANTON NIDWALDEN