

NW_GERICHTE 39580 vom 26. Mai 2025

NW Gerichte, 2025-05-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/nw_gerichte_39580

FR: NW_GERICHTE 39580 du 26 mai 2025

IT: NW_GERICHTE 39580 del 26 maggio 2025

Regeste

Nachträgliche Baubewilligung (VA 25 7)

Erwägungen

E. 1.1

Letztinstanzliche Entscheide einer Nidwaldner Verwaltungsbehörde – worunter der Regierungsrat Nidwalden fällt (Art. 4 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 Ziff. 2 VRG [NG 265.1]) – können mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht Nidwalden angefochten werden (Art. 89 Abs. 1 VRG). Zuständig ist die Verwaltungsabteilung, die in Fünferbesetzung entscheidet (Art. 31 i.V.m. Art. 33 Ziff. 3 und Art. 38 Abs. 1 GerG [NG 261.1]). Die Beschwerdeführerin hat gegen den Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 30 vom 14. Januar 2025 Beschwerde erhoben (BF-Bel. 1). Das Verwaltungsgericht Nidwalden ist für die Beurteilung dieser Beschwerde örtlich und sachlich zuständig.

E. 1.2

Das Rechtsmittel ist grundsätzlich erst gegen den Endentscheid zulässig (Art. 69 Abs. 1 VRG). Verfahrensleitende und andere Zwischenentscheide können mit dem gegen den Endentscheid zulässigen Rechtsmittel selbständig angefochten werden, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können (Art. 69 Abs. 2 VRG). Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich formal um einen Rückweisungsentscheid (FELIX UHLMANN/SIMONE WÄLLE-BÄR, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 3. Aufl., Zürich 2023, N. 36 zu Art. 46a VwVG). Rückweisungsentscheide sind grundsätzlich (aber nicht in jedem Fall) Zwischenentscheide (vgl. BGE 140 V 282 E. 4.2; BGE 138 I 143 E. 1.2; BGE 133 V 477 E. 4.2, je m.w.V; vgl. zum Grundsatz und den Ausnahmen FELIX UHLMANN, in: Basler Kommentar zum BGG, 3. Aufl. 2018, N. 11 f. zu Art. 93 BGG m.w.H.). Sie können damit in der Regel (auch hier gibt es Ausnahmen, vgl. UHLMANN, a.a.O., N. 11 zu Art. 93 BGG m.w.H.) nur dann angefochten werden, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können. Eine reine Verfahrensverlängerung oder -verteuerung genügt grundsätzlich nicht, um einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil zu begründen (BGE 142 II 20 E. 1.4; BGE 142 III 798 E. 2.3.4; BGE 141 III 80 E. 1.2; BGE 140 V 282 E. 4.2.2; BGE 139 V 99 E. 2.4; BGE 137 III 522 E. 1.3; BGE 136 II 165 E. 1.2.1). Mit Blick auf das Beschleunigungsgebot und die Rechtsverweigerung hat das Bundesgericht allerdings eine Ausnahme geschaffen. Gemäss Bundesgericht muss sichergestellt sein, dass das Verfahren insgesamt dem Grundsatz des fairen Verfahrens genügt, also wirksamen Rechtsschutz innert

7 ■ 21

angemessener Frist gewährleistet (Art. 29 Abs. 1 BV; Art. 6 Ziff. 1 EMRK). Unter diesem Aspekt kann es ausnahmsweise verfassungsrechtlich geboten sein, bereits auf einen

Zwischen- entscheid einzutreten, wenn es rechtsstaatlich unzumutbar wäre, die Parteien auf die Anfechtung des Endentscheids zu verweisen (BGE 143 IV 175 E. 2.3; BGE 143 III 416 E. 1.4; BGE 142 II 20 E. 1.4; BGE 138 III 190 E. 6; BGE 137 II 58 E. BGE 136 II 165 E. 1.2.1 f.; Urteil des Bundesgerichts 1C_58/2010 vom 22. Dezember 2010 E. 1.1; vgl. zum Ganzen UHLMANN, a.a.O., N. 6 zu Art. 93 BGG m.w.H.). Vorliegend hat die Beschwerdeführerin im Oktober 2017 Bauarbeiten auf dem Grundstück Nr. __, GB X.__, gemeldet. Am 28. Januar 2019, und damit vor über sechs Jahren, hat sie eine schriftliche Bauanzeige eingereicht. Diese wurde von der Baubewilligungsbehörde während drei Jahren nicht behandelt und dann formlos für erledigt erklärt. Nachdem die Beschwerdeführerin am 7. Februar 2022 Rechtsverweigerungsbeschwerde erhoben hatte, vergingen wiederum fast drei Jahre, bis die Vorinstanz die Beschwerde guthiess, und dies, obwohl der Rechtschriftenwechsel bereits am 4. Mai 2022 abgeschlossen war. Die Beschwerdeführerin rügt verschiedene Aspekte dieses Rückweisungsentscheids. Angesichts der bisherigen Verweigerungen und Verzögerungen erscheint es mit Blick auf das Beschleunigungsgebot unzumutbar, wenn die Beschwerdeführerin die vorgebrachten Rügen erst mit dem Endentscheid klären kann. Würden die beschwerdeführerischen Rügen (erst) dann gutgeheissen, müsste das Verfahren nochmals von vorne beginnen, was zur Folge hätte, dass zwischen der Bauanzeige und der rechtlichen Klärung der darin aufgeworfenen Fragen mutmasslich über zehn Jahre vergehen würden. Eine derart lange Verfahrensdauer ist vorliegend nicht zumutbar, weshalb bereits auf die Beschwerde gegen den Zwischenentscheid einzutreten ist. Bei diesem Ergebnis braucht nicht mehr geprüft zu werden, ob der vorliegende Entscheid in Teilen ein Endentscheid ist, wie es die Beschwerdeführerin behauptet (vgl. aml. Bel. 1 Rz. 2 in fine).

E. 1.3

Zur Beschwerde ist berechtigt, wer formell und materiell beschwert ist, d.h. wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Art. 70 Abs. 1 Ziff. 1 VRG), durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (Ziff. 2) und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des Entscheides hat (Ziff. 3). Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Ihre Rechtsverweigerungsbeschwerde wurde zwar gutgeheissen, allerdings wurde die Sache nicht bloss zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen, sondern teilweise materiell von der Vor-

8 ■ 21

instanz behandelt, wobei die Vorinstanz unter anderem eine Baubewilligungspflicht betreffend Gebäudehülle und -volumen sowie Gebäudenutzung verneint hat (vgl. BF-Bel. 1 E. 2.5.6.1 f. und nachfolgend E. 4.1). Von diesem Entscheid ist die Beschwerdeführerin als direkte Nachbarin und nach vergangenen Felsstürzen Haftpflichtige besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an seiner Änderung oder Aufhebung. Sie ist diesbezüglich zur vorliegenden Beschwerde legitimiert.

E. 1.4

Die Beschwerde ist binnen 20 Tagen seit Eröffnung des Entscheides einzureichen (Art. 71 Abs. 1 VRG). Der angefochtene Entscheid ging am 17. Januar 2025 bei der Beschwerdeführerin ein (BF-Bel. 2 f.). Die 20-tägige Frist endete somit am 6. Februar 2025. Die am 5. Februar 2025 überbrachte Verwaltungsgerichtsbeschwerde erfolgte fristgerecht.

E. 1.5

Nachdem die vorgenannten Voraussetzungen erfüllt sind und die übrigen verfahrensrechtlichen Voraussetzungen zu keinen Bemerkungen Anlass geben, ist auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde einzutreten und darüber in der Sache zu entscheiden (vgl. Art. 54 f. VRG).

E. 2

Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde können nur Rechtsverletzungen gerügt werden, wo- bei Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens ebenfalls als Rechtsverletzung gelten (Art. 90 VRG). Da das Verwaltungsgericht als einzige richterliche Behörde im innerkantonalen Verfahren eingesetzt ist, können sich die Beschwerdeführer auch darauf berufen, die ange- fochtene Verfügung oder der angefochtene Entscheid beruhe auf einem unrichtig oder unvoll- ständig festgestellten Sachverhalt (Art. 110 BGG). Die Parteien sind nach Massgabe des kan- tonalen Verfahrensrechts verpflichtet, Anträge zu stellen und in tatsächlicher Hinsicht ausrei- chend zu begründen, was folglich die Anwendung des Rügegrundsatzes nicht ausschliesst (BERNHARD EHRENZELLER, in: Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, N. 8 und N. 17 ff. zu Art. 110 BGG). Im Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht können die Parteien und die Vorinstanz neue Tatsachen geltend machen und sich auf neue Beweismittel berufen (Art. 91 Abs. 1 VRG). Das Verwaltungsgericht ist verpflichtet, den ange- fochtenen Entscheid zu überprüfen, die Sache zu entscheiden oder zum neuen Entscheid an die zuständige Instanz zurückzuweisen (Art. 88 Abs. 2 VRG). Die im vorinstanzlichen

9 ■ 21

Verfahren zur Sache gestellten Anträge können die Parteien hingegen nicht ausdehnen oder inhaltlich anpassen (Art. 91 Abs. 2 VRG). Das Verwaltungsgericht darf über die zur Sache gestellten Parteianträge nicht hinausgehen (Art. 94 VRG).

E. 3.1

Die Vorinstanz hat im angefochtenen Beschluss die Rechtsverweigerungsbeschwerde der Be- schwerdeführerin gutgeheissen und dies in Dispositivziffer 1 entsprechend festgehalten (vgl. BF-Bel. 1 E. 2.4.1 – 2.4.4 sowie E. 2.6.1 sowie Dispositivziffer 1). Dies wird von der Beschwer- deführerin nicht beanstandet und – nachdem sie keine Beschwerde erhoben hat – auch von der Beschwerdegegnerin nicht.

E. 3.2

Die Beschwerdeführerin beanstandet hingegen zusammengefasst, dass die Vorinstanz nicht – wie im Gesetz vorgesehen – die Baubewilligungsbehörde angewiesen hat, in der Sache einen förmlichen Entscheid zu fällen. Vielmehr habe sie (teilweise) selbst in der Sache ent- schieden. Dabei habe sie die Verwaltungsbeschwerde in einigen Punkten gutgeheissen, in anderen (implizit) abgewiesen und die Sache teilweise zur Ergänzung des Sachverhalts an die Baubewilligungsbehörde zurückgewiesen. Damit habe sie prozessuale Unwägbarkeiten und Unstimmigkeiten geschaffen, die nicht mehr korrekt aufgelöst werden könnten. In der Be- gründung habe sich die Vorinstanz zudem in Widersprüche verstrickt. Zudem könne dem Dis- positiv nicht entnommen werden, dass sie die Beschwerde teilweise abgewiesen habe. Sie habe damit gegen das Koordinationsgebot (Art. 25a RPG) und die Bestimmungen zur Rechts- verweigerung (Art. 69a ff. VRG) verstossen. Weiter habe sie das rechtliche Gehör der Parteien verletzt und den Sachverhalt unrichtig oder unvollständig festgestellt

(Art. 48 VRG) (vgl. amtl. Bel. 1 Rz. 15 ff.). Die Kritik der Beschwerdeführerin richtet sich somit gegen die Dispositivziffern 2 und 3 des angefochtenen Entscheids und die dazugehörige Begründung (BF-Bel. 1 E. 2.4.5, 2.5 sowie 2.6.2).

E. 3.3

Wiederum nicht umstritten ist die Verlegung der vorinstanzlichen Verfahrenskosten (vgl. BF-Bel. 1 E. 2.7 sowie Dispositivziffern 4 und 5).

10 ■ 21

E. 4.1

Nachdem die Vorinstanz die Rechtsverweigerungsbeschwerde gutgeheissen hatte (vgl. BF-Bel. 1 E. 2.4.1 – 2.4.4 sowie E. 2.6.1 sowie Dispositivziffer 1), führte sie zu den Rechtsfolgen zusammengefasst Folgendes aus: Grundsätzlich sei mit der Gutheissung einer Rechtsverweigerungsbeschwerde die fehlbare Behörde anzuweisen, unverzüglich mit einem förmlichen Entscheid über die Sache zu entscheiden. Damit sei der Instanzenzug für die Parteien gewahrt. Materielle Ausführungen, wie der zu treffende Entscheid auszufallen habe, hätten in der Regel zu unterbleiben. Unter Verweis auf ein Urteil des Verwaltungsgerichts Bern (100.2019.401U vom 14. Oktober 2020 E. 3.1) erwog sie, in Einzelfällen könne der Grundsatz der Prozessökonomie jedoch gebieten, dass die Beschwerdeinstanz ihre Zuständigkeit zum Entscheid ausdehne und anstelle der Vorinstanz selbst entscheide. Das müsse sich im Licht der verschiedenen fallrelevanten Verfahrensanliegen als gerechtfertigt erweisen. Insbesondere sei dies angezeigt, wenn es das Interesse der Beteiligten an einem raschen Verfahrenabschluss gebiete und sich mit den Interessen an einem korrekten Verfahren vereinbaren lasse. Dieses Vorgehen werde der Interessenlage dort gerecht, wo insbesondere der entscheidungsrelevante Sachverhalt erstellt, die beschwerdeführende Person auch eine materielle Auseinandersetzung mit ihren Anliegen beantragt und die Verkürzung des Instanzenzugs für die Verfahrensbeteiligten keinen erheblichen Nachteil darstelle. Diese Voraussetzungen sah die Vorinstanz vorliegend gegeben. Namentlich hätten sich die Parteien in diesem Verfahren primär zum Erfordernis der Einleitung eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens geäussert. Die formellen Fragen rund um die Rechtsverweigerung hätten im Hintergrund gestanden. Aus verfahrensökonomischen Gründen prüfe sie deshalb bereits in diesem Verfahren, ob bauliche Änderungen oder Nutzungsänderungen der Baubewilligungspflicht unterstünden und deshalb ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren einzuleiten gewesen wäre (vgl. BF-Bel. 1 E. 2.4.5). Die Vorinstanz äusserte sich in der Folge zur Baubewilligungspflicht. In ihren Erwägungen kam sie zum Schluss, es seien keine baubewilligungspflichtigen Änderungen an der Gebäudehülle und dem Gebäudevolumen der ehemaligen Betriebskantine erkennbar (BF-Bel. 1 E. 2.5.6.1). Auch die Gebäudenutzung habe seit 1973 keine massgebliche Änderung erfahren, die eine Baubewilligungspflicht nach sich ziehen würde, daher sei «die Beschwerde [...] in diesem Punkt abzuweisen.» (BF-Bel. 1 E. 2.5.6.2). Zum Innenbereich des Gebäudes führte sie aus, es bedürfe weiterer Abklärungen, ob im Gebäudeinnern bewilligungspflichtige «statisch bedeutende Änderungen» im Sinne von § 40 Abs. 1 Ziff. 2 PBV (NG 611.11) vorgenommen

11 ■ 21

worden seien. Dies sei von der Baubewilligungsbehörde zu klären. Diese müsse überdies prüfen, ob eine bestimmungsgemässe Weiterbenutzung nach der vorübergehenden Stilllegung ohne die statischen Massnahmen nicht mehr möglich gewesen wäre und die

Weiterbenutzung deswegen nicht mehr unter den Besitzesstand gemäss Art. 24c RPG subsumiert werden könne (BF-Bel. 1 E. 2.5.6.3). Zum Aussenbereich erwog sie, die Zuordnung der einzelnen Bauten oder Anlagen zur Baubewilligungspflicht bzw. Baubewilligungsfreiheit erweise sich als schwierig. Die einzelnen Bauteile hätten einen engen räumlichen Zusammenhang und seien gesamthaft zu beurteilen. Die verschiedenen kleinen baulichen Veränderungen führten insgesamt zu einer erheblichen Ausweitung der Nutzungsmöglichkeiten im Aussenbereich, die nicht mehr als bewilligungsfrei taxiert werden könnten. In diesem Punkt bestehe eine Baubewilligungspflicht und die Beschwerde sei gutzuheissen. Die Baubewilligungsbehörde werde angewiesen, die einzelnen Bauteile in der näheren Umgebung des Gebäudes (Treppe zum See, Treppe zum Aussenplatz, Aussenplatz, Absturzsicherung und Einzäunung) der Baubewilligungspflicht zu unterstellen und über deren Bewilligungsfähigkeit zu befinden (BF-Bel. 1 E. 2.5.6.4 ff.). In einem Fazit bilanzierte die Vorinstanz, die Rechtsverweigerungsbeschwerde sei gutzuheissen, sie weise die Angelegenheit indes nicht wie üblich zur materiellen Beurteilung an die Baubewilligungsbehörde zurück, sondern nehme die Beurteilung der Baubewilligungspflicht grundsätzlich selber vor. In diesem Zusammenhang habe sich ergeben, dass der Sachverhalt betreffend Innenausbau des Gebäudes nicht vollends feststellbar gewesen sei. Nachdem die materielle Baurechtmässigkeit der baubewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen im Nachgang zum vorinstanzlichen Verfahren ohnehin durch die Baubewilligungsbehörde zu erfolgen habe, sei auch die Feststellung des massgebenden Sachverhalts aus verfahrensökonomischen Gründen an diese zurückzuweisen. Sie habe im nachträglichen Baubewilligungsverfahren zu prüfen, ob mit dem Innenausbau des Gebäudes statisch bedeutende Änderungen verbunden seien. Sei dies der Fall, habe sie die materielle Baurechtmässigkeit des Innenaubaus zu prüfen und gleichzeitig zu klären, ob das Gebäude nur dank dieser Massnahmen weiter nutzbar gewesen sei und das Recht auf Weiternutzung im Rahmen des Besitzstandes deshalb erloschen sei. Darüber hinaus habe sie die Bauten und Anlagen in der Umgebung des Gebäudes einem formellen, nachträglichen Baubewilligungsverfahren zuzuführen und über die materielle Baurechtmässigkeit dieser Anlagen zu entscheiden. Im Ergebnis sei «die Beschwerde daher teilweise gutzuheissen» (BF-Bel. 1 E. 2.6). Diese Erwägungen resultierten in folgenden Dispositivziffern (vgl. BF-Bel. 1 S. 29):

12 ■ 21

« 1. Die Rechtsverweigerungsbeschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten werden kann. 2. Die [Baubewilligungsbehörde] hat hinsichtlich der Bauten und Anlagen in der Umgebung des Gebäudes auf der Parz. Nr. __, GB X.__ (Treppe zum See, Treppe zum Aussenplatz, Aussenplatz, Absturzsicherung und Einzäunung) ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen. 3. Die [Baubewilligungsbehörde] hat hinsichtlich des Innenaubaus des Gebäudes auf der Parz. Nr. __, GB X.__, zu klären, ob statisch bedeutende Änderungen erfolgt sind, die eine Baubewilligungspflicht nach sich ziehen. Gegebenenfalls hat die Vorinstanz auch für diesen Teil des Verfahrens ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren einzuleiten.»

E. 4.2

In ihrer Vernehmlassung ergänzte die Vorinstanz dazu, die Beschwerdeführerin verhalte sich widersprüchlich, wenn sie mit ihrem Hauptantrag in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde um Erlass eines Feststellungsentscheids zur Baubewilligungspflicht der Gebäudenutzung ersuche und gleichzeitig kritisiere, die

Vorinstanz hätte nicht über die Baubewilligungspflicht entscheiden dürfen. Eine Rückweisung wäre überdies ein prozessualer Leerlauf gewesen, da die Baubewilligungsbehörde in ihrem Schreiben vom 19. Januar 2022 von nicht baubewilligungspflichtigen Vorgängen ausgegangen sei und darum ersucht habe, von einer Rückweisung abzugehen. Bei einer Rückweisung an die Baubewilligungsbehörde hätte die Beschwerdeführerin eine fast identische Verwaltungsbeschwerde einreichen müssen und für die Parteien und die Vorinstanz wäre ein unverhältnismässig grosser Mehraufwand entstanden, ohne dass neue Tatsachen vorgelegt hätten. Die Vorinstanz habe die Baubewilligungsbehörde angewiesen, im Hinblick auf bauliche Veränderungen rund ums Haus ein Baubewilligungsverfahren einzuleiten. Hingegen habe sie im Hinblick auf die Nutzung des Gebäudes von der Einleitung eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens abgesehen. Diesbezüglich sei der Sachverhalt vollständig feststellbar gewesen und eine Rückweisung hätte keinen Sinn ergeben. Allein für die Beurteilung der Bauten im Innern des Hauses habe über die Einleitung eines (nachträglichen) Baubewilligungsgesuches (noch) nicht entschieden werden können. Die Baubewilligungsbehörde müsse diesbezüglich Abklärungen machen und einen anfechtbaren Entscheid erlassen. Dieser Aspekt könne getrennt von den anderen Fragen beurteilt werden, weshalb eine Koordination nicht erforderlich sei. Teilbaubewilligungen seien zulässig, sofern eine sachliche Trennung möglich sei, was hier der Fall sei (amtl. Bel. 7).

13 ■ 21

E. 4.3

Die Rechtsverweigerung (und die Rechtsverzögerung) sind in Art. 69a VRG geregelt [NG 265.1]. Dieser Artikel lautet wie folgt: 1 Rechtsverweigerungen oder Rechtsverzögerungen können mit dem gegen den Entscheid zulässigen Rechtsmittel angefochten werden. 2 Heisst die angerufene Instanz das Rechtsmittel gut, weist sie die zuständige Behörde an, binnen angemessener Frist einen Entscheid zu erlassen. Aus dem Gesetzestext ergibt sich somit, dass die Rechtsmittelinstanz bei Gutheissung einer Rechtsverweigerungsbeschwerde die zuständige Behörde anzuweisen hat, binnen angemessener Frist einen Entscheid zu erlassen. Das Bundesverwaltungsgericht hat – allerdings gestützt auf eine andere gesetzliche Grundlage, welche die Rechtsfolge der Gutheissung einer Rechtsverweigerungsbeschwerde nicht regelt (vgl. Art. 46a VwVG) – folgende Rechtsprechung entwickelt: «Bei Gutheissung einer Rechtsverweigerungsbeschwerde ist die Sache mit der Anweisung, darüber zu entscheiden, an die Vorinstanz zurückzuweisen. Eine andere Möglichkeit, den rechtmässigen Zustand herzustellen, gibt es grundsätzlich nicht. Insbesondere darf das Gericht nicht anstelle der das Recht verweigernden Behörde entscheiden. Denn dadurch würde der Instanzenzug verkürzt und allenfalls weitere Rechte der am Verfahren Beteiligten verletzt. In Einzelfällen kann es aber zulässig sein, aus prozessökonomischen Gründen auf eine Rückweisung an die Vorinstanz zu verzichten und den Entscheid selbst zu fällen» (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6585/2023 vom 19. April 2024 E. 3.2 f.; A-4862/2014 vom 3. Juni 2015 E. 5.1; A-36/2013 vom 7. August 2013 E. 3.1.4; A-3290/2011 vom 29. September 2011 E. 3; A 6471/2009 vom 2. März 2010, je m.w.V). Auch kantonale Gerichte weichen in Spezial-/Ausnahmefällen vom Grundsatz ab, dass die Sache an die zuständige Behörde zurückgewiesen wird, und entscheiden selber (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Bern 100.2019.401U vom 14. Oktober 2020 E. 3.1, Versicherungsgericht Solothurn VSBES.2020.72 vom 30. Juni 2020

E. 1.2). Das Verwaltungsgericht Bern hat dafür die folgenden Voraussetzungen definiert: «In Einzelfällen kann es indes der Grundsatz der Prozessökonomie gebieten, die Urteilszuständigkeit auszudehnen, was sich im Licht der verschiedenen fallrelevanten Verfassungsanliegen als gerechtfertigt erweisen muss. In dem Sinn verzichtet das Verwaltungsgericht ausnahmsweise dann auf eine Rückweisung an die Vorinstanz und fällt selbst einen Entscheid in der Sache, wenn dies das Interesse der Beteiligten an einem raschen Verfahrensabschluss gebietet und sich mit den Interessen an einem korrekten Verfahren vereinbaren lässt. Dieses Vorgehen wird der Interessenlage im Fall

14 ■ 21

der Rechtsverweigerungsbeschwerde dort gerecht, wo insbesondere der entscheidungswesentliche Sachverhalt erstellt, die beschwerdeführende Person auch eine materielle Auseinandersetzung mit ihren Anliegen beantragt und die Verkürzung des Instanzenzugs für die Verfahrensbeteiligten keinen erheblichen Nachteil darstellt.» In der Lehre wird ausgeführt, «nur in ausgesprochenen Ausnahmefällen» komme es in Betracht, dass die Rechtsmittelinstanz aus prozessökonomischen Gründen in der Hauptsache entscheide (JÜRGEN BOSSHART/MARTIN BERTSCHI, in: Alain Griffel (Hrsg.), Kommentar zum VRG des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N. 53 zu §19 VRG ZH m.w.V.; vgl. auch UHLMANN, a.a.O., N. 8 zu Art. 94 BGG).

E. 4.4

Die Vorinstanz hat sich unter Berufung auf die Praxis des Verwaltungsgerichts Bern dafür entschieden, die vorliegende Sache nach der Gutheissung der Rechtsverweigerungsbeschwerde nicht bloss zur Behandlung an die Baubewilligungsbehörde zurückzuweisen, sondern (teilweise) selbst zu entscheiden, welche Änderungen baubewilligungspflichtig sind und welche nicht. Es fragt sich, ob ein solches, dem Wortlaut von Art. 69a Abs. 2 VRG widersprechendes Vorgehen den Nidwaldner Rechtsmittelinstanzen überhaupt jemals erlaubt ist. Diese Frage braucht vorliegend jedoch nicht geklärt zu werden, weil die dafür definierten Voraussetzungen sowieso nicht erfüllt sind, wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen.

E. 4.5

Wie die Vorinstanz – gestützt auf die Praxis des Berner Verwaltungsgerichts – ausgeführt hat (vgl. BF-Bel. 1 E. 2.4.5.2), muss unter anderem der entscheidungsrelevante Sachverhalt erstellt sein, damit die wegen Rechtsverweigerung angerufene Instanz ausnahmsweise selbst entscheiden kann. Sie hat im angefochtenen Entscheid allerdings eingeräumt, es lasse sich nicht bestimmen und bedürfe weiterer Abklärungen, ob bedeutende Änderungen im Gebäudeinnern vorgenommen worden seien. Diesbezüglich sei der Sachverhalt nicht vollends feststellbar (vgl. BF-Bel. 1 E. 2.4.6.3 und E. 2.6.2). Damit fehlt es an einer wichtigen Vorbedingung für einen ausnahmsweisen Entscheid der wegen Rechtsverweigerung angerufenen Rechtsmittelinstanz in der Sache. Die Vorinstanz verteidigt ihr Vorgehen in ihrer Vernehmlassung damit, Teilentscheide über die Baubewilligungspflicht seien zulässig. In den Bereichen, in welchen sie über die Baubewilligungspflicht entschieden habe (keine Bewilligungspflicht betr. Gebäudehülle und Gebäudevolumen sowie Gebäudenutzung; Bewilligungspflicht betr. Aussenbereich), sei der Sachverhalt

15 ■ 21

erstellt gewesen. Betreffend Gebäudeinneres habe sie mangels liquidem Sachverhalt keinen Entscheid gefällt (amtl. Bel. 7). Dabei übersieht die Vorinstanz, dass die wegen Rechtsverweigerung angerufene Instanz – darin sind sich alle zuvor zitierten Gerichte und Autoren einig – wenn überhaupt nur dann ausnahmsweise in der Sache entscheiden darf, wenn dies prozess-ökonomische Vorteile für die Parteien bringt. Das heisst, es muss ein Zeitgewinn für die Parteien resultieren, der den damit verbundenen Instanzenverlust aufwiegt. Nachdem die vorliegende Sache sowieso an die Baubewilligungsbehörde zurückgewiesen werden muss, ist nicht ersichtlich, inwiefern die Parteien einen massgeblichen Zeitgewinn haben, wenn die Rechtsmittelinstanz in gewissen Bereichen bereits über die Baubewilligungspflicht entscheidet.

E. 4.6

Der Beschwerdeführerin ist auch darin rechtzugeben, dass das von der Vorinstanz gewählte Vorgehen aus weiteren Gründen problematisch ist: Indem die Vorinstanz die Baubewilligungspflicht für Bereiche bejaht, für andere Bereiche verneint und für dritte Bereiche offengelassen hat, verursacht sie den Parteien erhebliche prozessuale Schwierigkeiten. Es ist für die Parteien unklar, ob es sich bei der Gutheissung bzw. Ablehnung der Baubewilligungspflicht um Endentscheidungen handelt, die direkt beim Verwaltungsgericht angefochten werden müssten (vgl. auch vorstehend E. 1.2), während die noch unentschiedenen Fragen erst angefochten werden könnten, wenn diesbezüglich ein Endentscheid vorliegt. Geht man davon aus, dass der angefochtene Entscheid teilweise ein End- und teilweise ein Zwischenentscheid darstellt, kann dies zu einer Spaltung des Rechtsmittelwegs und zu einer Verkomplizierung des Verfahrens führen. Aufgrund der damit verbundenen prozessualen Unwägbarkeiten können zur Folge haben, dass die Parteien vorsichtshalber teilweise von einem Endentscheid ausgehen müssen, den sie aus prozessualer Sorgfalt anfechten müssen, um nichts zu verpassen. Das Vorgehen der Vorinstanz ist somit nicht prozess-ökonomisch. Vielmehr verursacht es den Parteien unnötigen zeitlichen und finanziellen Aufwand. Überdies trifft es zwar zu, dass die Beschwerdeführerin im vorinstanzlichen Verfahren aus (anwaltlicher) Sorgfalt eventualiter beantragt hat, die Vorinstanz habe festzustellen, dass die (Aus-)Bauten / Nutzungsänderungen nicht bewilligt seien und der gesetzmässige Zustand wiederhergestellt werden müsse (vgl. BF1-A Antragsziffer 3) und sich sowohl Beschwerdeführerin wie Beschwerdegegnerin auch inhaltlich zur Baubewilligungspflicht geäussert haben. Die Parteien mussten trotzdem nicht damit rechnen, dass die Vorinstanz – entgegen dem Wortlaut von Art. 69a VRG und ohne entsprechende Vorankündigung – selbst teilweise über die

16 ■ 21

Baubewilligungspflicht entscheidet und die Sache mit entsprechenden Anweisungen an die Baubewilligungsbehörde zurückweist. Das von der Vorinstanz gewählte Vorgehen erscheint damit auch unter dem Aspekt des rechtlichen Gehörs problematisch. Kommt hinzu, dass das vorinstanzliche Verfahren – wie die Vorinstanz selbst einräumt (vgl. amtl. Bel. 7) – (zu) lange gedauert hat. Es ist davon auszugehen, dass nicht die Gutheissung der Rechtsverweigerungsbeschwerde, welche bloss rund vier Seiten des 30-seitigen vorinstanzlichen Entscheids ausmacht (vgl. BF-Bel. 1), sondern die (teilweise) Beurteilung der Baubewilligungspflicht die lange Verfahrensdauer verursacht hat. Auch wenn die Vorinstanz in guter Absicht gehandelt haben mag, lag das gewählte Vorgehen auch deshalb nicht im Interesse der Parteien.

E. 4.7

Das von der Vorinstanz gewählte Vorgehen ist nicht prozessökonomisch. Die Parteien hatten dadurch keinen massgeblichen zeitlichen Vorteil. Vielmehr entstehen ihnen Nachteile. Sie verlieren eine Instanz, das Verfahren wird verkompliziert, sie konnten ihr rechtliches Gehör nur unzureichend wahren und das vorinstanzliche Verfahren wurde verlängert. Selbst wenn es – entgegen dem Wortlaut von Art. 69a Abs. 2 VRG – ausnahmsweise zulässig sein sollte, dass wegen Rechtsverweigerung angerufene Instanz selbst in der Sache entscheidet, waren die Voraussetzungen dafür vorliegend klarerweise nicht erfüllt.

E. 4.8

Im Übrigen weist die Beschwerdeführerin zu Recht darauf hin, dass der angefochtene Entscheid eklatante Widersprüche zwischen Begründung und Dispositiv enthält. Zur Bewilligungspflicht bezüglich Gebäudenutzung führt die Vorinstanz in den Erwägungen aus «die Beschwerde ist daher in diesem Punkt abzuweisen» (BF-Bel. 1 E. 2.5.6.2). In ihrem Zwischenfazit zur Baubewilligungspflicht schreibt sie, die Beschwerde sei «teilweise gutzuheissen» (BF-Bel. 1 E. 2.6). Im Dispositiv hat sie dann verfügt, die Rechtsverweigerungsbeschwerde werde «gutgeheissen, soweit darauf eingetreten werden kann.» Die Vorinstanz hat somit in den Erwägungen die Baubewilligungspflicht teilweise verneint, dies aber nicht ins Dispositiv aufgenommen. Auch diesbezüglich erweist sich der angefochtene Entscheid als fehlerhaft.

17 ■ 21

E. 4.9

Der angefochtene Entscheid erweist sich als rechtswidrig, soweit über die Gutheissung der Rechtsverweigerungsbeschwerde hinaus eine inhaltliche Beurteilung vorgenommen wurde. Anstatt selbst (teilweise) eine inhaltliche Beurteilung der Sache vorzunehmen, hätte die Vorinstanz die Rechtsverweigerungsbeschwerde gutheissen und die Baubewilligungsbehörde anweisen müssen, innert angemessener Frist einen Entscheid zu erlassen (vgl. Art. 69a Abs. 2 VRG). Die Rechtswidrigkeit des angefochtenen Entscheids und die damit verursachten Rechtsunsicherheiten sind zu korrigieren, indem das Verwaltungsgericht den Entscheid erlässt, den schon die Vorinstanz hätte fällen müssen. In Gutheissung des beschwerdeführerischen Eventualantrags (amtl. Bel. 1, Eventualantrag unter Antragsziffer 2) werden die Dispositivziffern 2 und 3 des angefochtenen Entscheids aufgehoben, womit auch die dazugehörigen vorinstanzlichen Erwägungen hinfällig werden. Anstelle der aufgehobenen Dispositivziffern wird die Baubewilligungsbehörde angewiesen, die Bauanzeige der Beschwerdeführerin vom 2. Januar 2019 umgehend an die Hand zu nehmen und schnellstmöglich einen Entscheid zu erlassen. Bei diesem Ergebnis muss auf die weiteren Rügen der Beschwerdeführerin nicht mehr eingegangen werden.

E. 5.1

Die Verteilung der vorinstanzlichen Verfahrenskosten (Dispositiv-Ziffern 4 f. und E. 2.7) wurde nicht angefochten, erweist sich – trotz Gutheissung der vorliegenden Beschwerde – als gerechtfertigt und bleiben bestehen.

E. 5.2

Die Kosten des Verwaltungsverfahrens umfassen die amtlichen Kosten (Gebühren und Auslagen) sowie die Parteientschädigung (Art. 115 Abs. 1 VRG). Die Festlegung der

amtlichen Kosten sowie der Parteientschädigung vor dem Verwaltungsgericht richtet sich nach dem Prozesskostengesetz (PKoG; NG 261.2). Für das Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht beträgt die Gebühr Fr. 100.– bis Fr. 7'000.– (Art. 17 Abs. 1 PKoG). Handelt es sich um einen besonders einfachen Fall oder lassen es die Umstände sonst als angezeigt erscheinen, kann die Gebühr ohne Bindung an den vorgegebenen Rahmen angemessen herabgesetzt oder ausnahmsweise auf die Erhebung der Gebühr verzichtet werden (Art. 4 Abs. 1 PKoG).

18 ■ 21

Indem die Vorinstanz nach der (berechtigten) Gutheissung der Rechtsverweigerungsbeschwerde die Sache nicht zum Entscheid an die Baubewilligungsbehörde zurückgewiesen, sondern teilweise selbst entschieden hat, hat sie eine offenbare Rechtsverletzung begangen. Es rechtfertigt sich deshalb, vorliegend ausnahmsweise auf die Erhebung einer Gerichtsgebühr (und Auslagen) zu verzichten. Die Gerichtskasse Nidwalden wird angewiesen, der Beschwerdeführerin ihren Kostenvorschuss von Fr. 4'000.– zurückzuerstatten (amtl. Bel. 2 f.).

E. 5.3

Im Rechtsmittelverfahren ist der ganz oder teilweise obsiegenden Partei eine angemessene Entschädigung zu Lasten der unterliegenden Partei zuzuerkennen (Art. 123 Abs. 2 VRG). Im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht als Versicherungsgericht beträgt das ordentliche Honorar Fr. 400.– bis Fr. 6'000.– (Art. 47 Abs. 2 PKoG). Massgebend für die Festsetzung des Honorars innerhalb der in diesem Gesetz vorgesehenen Mindest- und Höchstansätze sind die Bedeutung der Sache für die Partei in persönlicher und wirtschaftlicher Hinsicht, die Schwierigkeit der Sache, der Umfang und die Art der Arbeit sowie der Zeitaufwand (Art. 33 Abs. 1 PKoG). Hinzu kommen die Auslagen (Art. 52 f. PKoG) und die Mehrwertsteuer (Art. 54 PKoG). Stehen sich im Rechtsmittelverfahren Privatparteien gegenüber, hat in der Regel die unterliegende Privatpartei die Parteientschädigung zu tragen. Das Gemeinwesen hat einen angemessenen Teil der Parteientschädigung zu tragen, wenn ihm grobe Verfahrensfehler oder offenbare Rechtsverletzungen zur Last fallen (Art. 123 Abs. 3 VRG). Den am Verfahren beteiligten Gemeinwesen wird in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen (Art. 123 Abs. 3 VRG). Mit Kostennote vom 14. April 2025 hat der beschwerdeführerische Rechtsvertreter eine Parteientschädigung von Fr. 3'432.40 (Honorar Fr. 2'887.50 [10.5 Stunden à Fr. 275.–], Auslagen Fr. 287.70, 8.1 Prozent MWST Fr. 257.20) geltend gemacht (amtl. Bel. 10). Das geltend gemachte Honorar liegt im Honorarraum (vgl. Art. 47 Abs. 2 PKoG), ist angemessen und wird genehmigt. Entschädigungsberechtigt sind überdies die Auslagen (Art. 52 f. PKoG) sowie die Mehrwertsteuer (Art. 54 PKoG). Die Parteientschädigung wird somit auf Fr. 3'432.40 festgesetzt. Wie zuvor aufgeführt, hat die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid eine offenbare Rechtsverletzung begangen. Die Beschwerdegegnerin hat sich ins vorliegende Beschwerdeverfahren eingebracht und eine Abweisung der Beschwerde beantragt, sich aber primär zur Frage der Baubewilligungspflicht geäußert (vgl. amtl. Bel. 5). Unter Berücksichtigung dieser Umstände rechtfertigt es sich, die Beschwerdegegnerin zur Bezahlung von einem Drittel

19 ■ 21

der Parteikosten zu verpflichten und die übrigen zwei Drittel der Vorinstanz aufzuerlegen. Von der Parteientschädigung über Fr. 3'432.40 hat demnach die Beschwerdegegnerin Fr. 1'144.15 (einen Drittel) und die kantonale Finanzverwaltung Fr. 2'288.25 (zwei Drittel) an

die Beschwerdeführerin zu bezahlen.

20 ■ 21

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.