

Rechtsmittelsysteme im öffentlichen Baurecht

Erkenntnisse aus der Befragung von Wohnungsproduzenten,
Juristen, Planern und Fachexperten



Schlussbericht Arbeitspaket 2. Im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) und des Bundesamtes für Wohnungswesen (BWO)



Impressum

Auftraggeber

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Worblentalstrasse 66, 3063 Ittigen
www.are.admin.ch

Bundesamt für Wohnungswesen BWO
Hallwylstrasse 4, 3003 Bern
info@bwo.admin.ch
www.bwo.admin.ch

Autoren

Dr. Christian Brütsch, Stratcraft GmbH, Dr. Joëlle Zimmerli, Zimraum GmbH

Begleitgruppe

Andrea Loosli, Bereichsleiterin Bau/Umwelt, Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK
Claudia Kratochvil-Hametner, Direktorin Schweizerischer Gemeindeverband SGV
Monika Litscher, Direktorin Schweizerischer Städteverband SSV
Christina Schaffner, Direktorin Bauenschweiz Dachverband der Schweizer Bauwirtschaft
Stephan Scheidegger, Vize-Direktor Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Thomas Kappeler, Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Stefan Wittwer, Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Thomas Blum, Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Martin Tschirren, Direktor Bundesamt für Wohnungswesen BWO
Marie Glaser, Bundesamt für Wohnungswesen BWO

Experten

Stefan Dambacher, Rahel Lämmli, Tino Margadant, Thomas Schatz, Peter Wicki, Prof. Dr. Beat Stalder, Prof. Dr. Jean-Baptiste Zufferey

Projektbegleitung

Stefan Wittwer, ARE
Marie Glaser, BWO

Anmerkungen

Der Bericht gibt die Auffassung des Autors wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen der Auftraggebenden übereinstimmen muss.

Foto: Mirjam Graf

Juli 2025

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	5
2. Rücklauf	7
3. Was bedeuten Einsprachen und Rekurse für die Bereitstellung von Wohnraum?	9
3.1. Was bremst den Wohnungsbau?	9
3.2. Welche Auswirkungen haben Einsprachen und Rekurse auf den Wohnungsbau?	11
Infobox: Welche Vorkehrungen treffen Wohnungsproduzenten zur Abfederung von Einsprachen und Rekursen?	12
Infobox: Kantonale Daten zu Rechtsmitteln	13
4. Wie anfällig ist der Wohnungsbau auf Einsprachen und Rekurse?	14
4.1. Wie werden Einsprachen gegen Wohnbauprojekte begründet?	14
4.2. Welche Rolle spielt der Planungskontext?	15
Fallbeispiel: Qualitätssichernde Verfahren in der Praxis	16
5. Wie kann der Wohnungsbau besser vor Einsprachen und Rekursen geschützt werden? ...	17
5.1. Anpassungsstrategien: Ansätze für eine schnellere Abwicklung	17
5.2. Minderungsstrategien: Ansätze zur Reduktion «missbräuchlicher» Einsprachen	18
6. Wie können Bewilligungsverfahren (grundsätzlich) beschleunigt werden?	21
6.1. Beschleunigungsmassnahmen	21
6.2. Beschleunigungsmassnahmen aus Sicht von Bauherren und Entwicklern	21
6.3. Beschleunigungsmassnahmen aus Sicht von Juristen	22
6.4. Beschleunigungsmassnahmen aus Sicht der öffentlichen Verwaltung	23
Fallbeispiel: Mitwirkung ist keine Erfolgsgarantie	23
7. Erkenntnisse und Empfehlungen	24
Erkenntnisse aus der Befragung	24
Empfehlungen auf Basis der Befragung	25
Anhang A: Frageoptionen	26

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Rollen.....	7
Abb. 2: Funktionen	7
Abb. 3: Portfolios der Bauherren.....	7
Abb. 4: Jährliche Wohnungsproduktion Entwickler.....	7
Abb. 5: Geografische Abdeckung Bauherren usw.	8
Abb. 6: Geografische Abdeckung Juristen.....	8
Abb. 7: Hürden für die Bereitstellung von Wohnraum.....	9
Abb. 8: Restriktive Raumplanung als Hürde für die Bereitstellung von Wohnraum	10
Abb. 9: Formen des Widerstands gegen grössere Wohnbauprojekte	10
Abb. 10: Umgang mit informellen Forderungen	11
Abb. 11: Auswirkungen von Einsprachen und Rekursen auf Wohnbauprojekte	11
Abb. 12: Anteil der Gutheissungen in Entscheiden der obersten kantonalen Instanz.....	13
Abb. 13: Begründungen für die Verzögerung bzw. Verhinderung von Wohnbauprojekten.....	14
Abb. 14: Ausgewählte Einsprachebegründungen nach Planungskontext	15
Abb. 15: Ansätze zur schnelleren Abwicklung von Einsprachen und Rekursen	17
Abb. 16: Ansätze zur Reduktion «missbräuchlicher» Einsprachen aus Sicht von Bauherren und Entwicklern	18
Abb. 17:Ansätze zur Reduktion «missbräuchlicher» Einsprachen aus Sicht der Baujuristen....	19
Abb. 18: Ansätze zur Reduktion «missbräuchlicher» Einsprachen aus Sicht der öffentlichen Verwaltung	20
Abb. 19: Was Einsprachen kosten müssten, damit sich ein Missbrauch nicht mehr lohnt.....	20
Abb. 20: Ansätze zur Beschleunigung von Bewilligungsverfahren.....	21
Abb. 21: Ansätze zur Beschleunigung von Bewilligungsverfahren aus Sicht der Wohnungsproduzenten.....	22
Abb. 22: Ansätze zur Beschleunigung von Bewilligungsverfahren aus Sicht von Baujuristen..	22
Abb. 23: Ansätze zur Beschleunigung von Bewilligungsverfahren aus Sicht der öffentlichen Verwaltung	23

1. Einleitung

Mit dem Projekt «Übersicht und Auswirkungen der Rechtsmittelsysteme im öffentlichen Baurecht (ARöB)» sollen die Grundlagen und der Wissensstand über die Verbreitung und die Wirkung von Einsprachen auf Bewilligungsprozesse verbessert werden.¹ Im Arbeitspaket 2 (AP2) wurden Wohnungsproduzenten (Bauherrschaften, Entwickler und Architektinnen), Baujuristen und Fachexperten aus der öffentlichen Verwaltung und der Planung zu folgenden Themen befragt:

- Streithemen und Forderungen, die als «missbräuchlich» verstanden werden können und primär auf die Verzögerung oder Verhinderung von Wohnbauprojekten abzielen.
- Auswirkungen von informellen Forderungen, Einsprachen und Rekursen auf Bewilligungsverfahren und Bauvorhaben.
- Handlungsansätze und Hürden für die Früherkennung und Verhinderung von «missbräuchlichen» und opportunistischen Einsprachen.
- Handlungsansätze und Hürden für die Beschleunigung von Planungs- und Bewilligungsverfahren.

Die empirische AP2-Studie ergänzt die AP1-Rechtsstudie inhaltlich und methodisch. Die Thesen aus dem Experten-Workshop vom 16. Januar 2025 wurden weiterentwickelt und in einen Fragebogen integriert.²

Der inhaltliche Fokus der Befragung unterschiedlicher Akteursgruppen des Bauwesens liegt auf dem Umgang mit Rechtsmitteln, mit denen grössere Wohnbauprojekte direkt oder indirekt verzögert und verhindert werden. Dazu gehören nicht nur «missbräuchliche», «taktische» oder «opportunistische» Einsprachen und Rekurse, sondern auch legitime Einwendungen und Beschwerden, bei denen das öffentliche Interesse an der Innenverdichtung und der Bereitstellung von Wohnraum nicht oder nur ungenügend berücksichtigt werden, sowie informelle Forderungen, die unter der mehr oder weniger expliziten Androhung von Einsprachen gestellt werden.

Der Fragebogen wurde im engen Austausch mit Fachexperten aus den Bereichen Wohnungsproduktion, Baurecht und Planung entwickelt. Unser besonderer Dank gilt unseren Projektpartnern Dr. Meinrad Huser und den Bundesämtern für Raumentwicklung ARE und für Wohnungs- wesen BWO; für die Wohnungswirtschaft Stefan Dambacher, Tino Margadant, Thomas Schatz und Peter Wicki und für die rechtliche Expertise Prof. Dr. Beat Stalder und Prof. Dr. Jean-Baptiste Zufferey.

Auf der Suche nach Antworten standen zwei Zielgruppen im Vordergrund: Wohnungsproduzenten, also Bauherrschaften, Entwickler und Architektinnen, die in den letzten Jahren mindestens ein Wohnbauprojekt mit mindestens sechs Wohneinheiten geplant haben, sowie (Bau-) Juristen, die aus ihrer anwaltlichen Tätigkeit oder ihrer Arbeit in öffentlichen Verwaltungen, an Hochschulen oder an Gerichten mit Einsprachen und Rekursen vertraut sind. Um das Bild zu vervollständigen haben wir auch Fachpersonen befragt, die Planungs- und Bewilligungsprozesse für Bauherren, Einsprechende oder die öffentliche Hand begleiten.

Die Teilnehmenden wurden im Schneeballverfahren und über diverse Verbände rekrutiert. Unser besonderer Dank gilt dem Gemeindeverband, dem Städteverband, der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK, den kantonalen Verbänden des Schweizerischen Anwaltsverbands SAV, Bauen Schweiz, Entwicklung Schweiz, dem Verband Wohnbaugenossenschaften Schweiz wbg, den SVIT Mitgliederorganisationen sowie dem Verein Greenbuilding.

Die Resultate der Online-Befragung sind nicht repräsentativ, aber aussagekräftig: die Antworten stammen von Akteuren mit viel Erfahrung, die im Wohnungsbau viel bewegen. Die

¹ Aktionsplan Wohnungsknappheit, Runder Tisch vom 13. Februar 2024, Massnahme B2.1

² Ausführliche Beschreibung: Zimmerli, Brütsch, Huser, 2025. Rechtsmittelsysteme im öffentlichen Baurecht: Verzögerungen der Verfahren und Beschleunigungsmöglichkeiten. Bern.

Wohnungsproduzenten, die an der Befragung teilgenommen haben, waren in den letzten 10 Jahren persönlich an der Planung von durchschnittlich 600 Wohnungen beteiligt. Die befragten Bauuristen haben im Durchschnitt 50 Einsprachen und 33 Rekurse begleitet. Die Teilnehmenden haben sich je rund eine halbe Stunde Zeit genommen, um den Fragebogen auszufüllen.

Parallel zur Befragung wurden Bauherrschaften und Entwickler gebeten, in einem separaten Formular zu dokumentieren, wie sie in ausgewählten Projekten mit informellen Forderungen, Einsprachen und Rekursen umgegangen sind und welche Folgen die Einwendungen und Beschwerden auf die Wohnbauvorhaben hatten. Die 16 Fallbeispiele haben rein illustrativen Charakter.

Die Erkenntnisse aus der Befragung werden in sechs Kapiteln vorgestellt. Kapitel 2 erläutert, wer an der Befragung teilgenommen und Antworten eingebracht hat. Kapitel 3 dokumentiert, wie die Befragten die Bedeutung und Auswirkung von Einsprachen und Rekursen auf den Wohnungsbau einschätzen. Kapitel 4 zeigt auf, wie Einsprachen gegen Wohnbauprojekte begründet werden und welche Rolle der Planungskontext spielt. Kapitel 5 erläutert, wie die Befragten unterschiedliche Ansätze zur schnelleren Abwicklung von Rechtsmittelverfahren und zur Reduktion «missbräuchlicher» Einsprachen einschätzen. Kapitel 6 zeigt auf, wie unterschiedliche Akteursgruppen unterschiedliche Ansätze zur Beschleunigung von Planungs- und Bewilligungsverfahren beurteilen. In Kapitel 7 werden die wichtigsten Erkenntnisse und Empfehlungen aus der Befragung zusammengefasst.

Als Ergänzung zum Text dokumentieren zwei Infoboxen, was die Wohnungsproduzenten unternehmen, um die negativen Folgen von Einsprachen zu minimieren (S. 11) und was sich aus kantonalen Daten zu Einsprachen herauslesen lässt (S.13). Zwei Fallbeispiele illustrieren, wie Bauherrschaften mit qualitätssichernden Verfahren (S.16) und Mitwirkungsprozessen (S. 23) versuchen, Einsprache- und Rekursrisiken zu minimieren.

2. Rücklauf

Der Fragebogen wurde von 440 Personen vollständig ausgefüllt. Vier Fragebogen wurden im Rahmen der Plausibilitätsprüfung ausgeschlossen. 56% der Antworten stammen von Wohnungsproduzenten, 23% von (Bau-) Juristen (Abb. 1).

Die Mehrheit der Teilnehmenden hat Führungs- oder Projektverantwortung: je 22% sind Eigentümerin, Partner oder Verwaltungsräte oder Mitglieder von Geschäftsleitungen. 22% sind Angestellte mit Führungsverantwortung, 12% leiten Projekte und 13% sind selbständig tätig (Abb. 2).

Abb. 1: Rollen

N=438. Die Rollen wurden auf der Basis der Frage: «In welcher Rolle beantworten Sie die Befragung?» verfeinert.

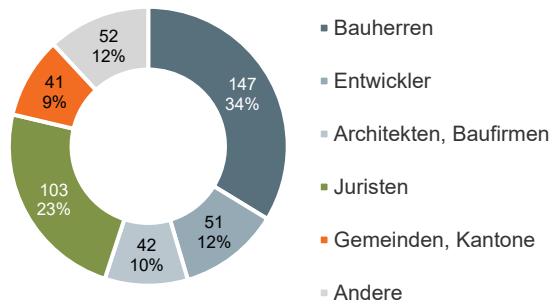
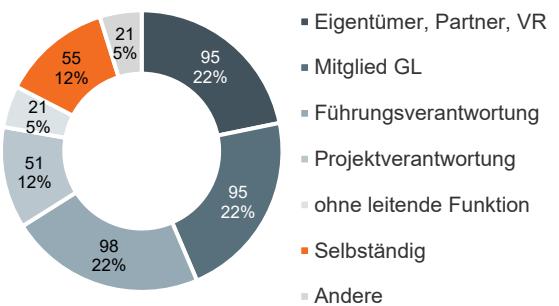


Abb. 2: Funktionen

N=438. Die Frage «Welche Funktion beschreibt Sie am besten?» wurde allen Teilnehmenden gestellt.



In der Kohorte der Bauherrschaften (147) dominieren institutionelle (48) und gemeinnützige (45) Eigentümerinnen. Dazu kommen 27 Personen aus Immobilienunternehmen, 12 Personen von Liegenschaftsverwaltungen der öffentlichen Hand und 14 Privateigentümerinnen. Rund ein Drittel der betreuten Portfolios enthält Wohnungsbestände im Wert von über CHF 1 Mrd., rund 30% Wohnimmobilien unter CHF 100 Mio. (Abb. 3). Auch die Entwickler decken ein breites Spektrum ab: knapp die Hälfte erstellt jährlich mehr als 150 Wohnungen, 30% weniger als 75 Wohnungen (Abb. 4).

Abb. 3: Portfolios der Bauherren

N=147. «Wie gross ist Ihr Wohnimmobilienportfolio insgesamt?»

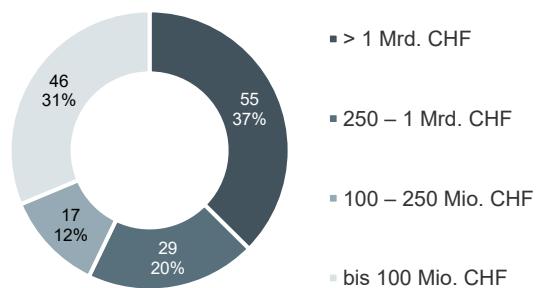
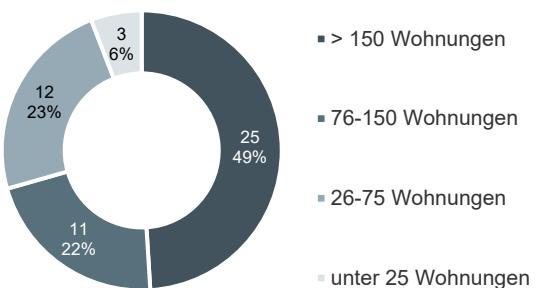


Abb. 4: Jährliche Wohnungsproduktion Entwickler

N=51. «Wie viele Wohnungen haben Sie in den letzten fünf Jahren im Durchschnitt erstellt?»



Juristen haben die Befragung in unterschiedlichen Rollen beantwortet: 41 als Anwalt von Bauherren, 12 als Anwalt von Einsprechenden, 44 als Jurist in einer öffentlichen Verwaltung und je drei als Jurist in einem Verband oder an einem Gericht.

Neben den Kernzielgruppen der Bauherrschaften, Entwickler und Juristen haben 36 Architektinnen, 6 Personen aus Baufirmen, 41 Planerinnen und Experten aus der öffentlichen Verwaltung und 52 Fachplanerinnen, Berater, Bewerter und Vermarkter an der Befragung teilgenommen.

Die Teilnehmenden haben einen enormen Erfahrungsschatz eingebracht. Die Bauherrschaften haben in den letzten 10 Jahren im Durchschnitt 13 Wohnbauprojekte mit mehr als sechs

Wohneinheiten und insgesamt 570 Wohnungen persönlich begleitet oder verantwortet, die Projektentwickler je sieben Wohnbauprojekte mit insgesamt 300 Wohnungen. Um die Einschätzungen und Erfahrungen der «grossen Wohnungsproduzenten» abzubilden, haben wir die Antworten von Teilnehmenden, die in den letzten Jahren an der Planung von mindestens 300 Wohnungen beteiligt waren, separat ausgewertet.

Die anwaltlich tätigen Juristen beschäftigen sich im Durchschnitt seit 16 Jahren beruflich mit dem Bau- und Planungsrecht und haben 30 Einsprachen und 27 Rekurse aktiv begleitet.

Sowohl die Bauherrschaften und Entwickler als auch die Juristen sind geografische breit aufgestellt. Die Wohnungsproduzenten, die an der Befragung teilgenommen haben, sind in allen Grossregionen aktiv (Abb. 5), die befragten Juristen waren in den letzten 5 Jahren in allen Kantonen ausser Uri und Appenzell Ausserrhoden tätig (Abb. 6).

Abb. 5: Geografische Abdeckung Bauherren usw.

N=240; Bauherren, Entwickler und Architekten wurden gefragt, in welchen Grossregionen sie tätig sind.

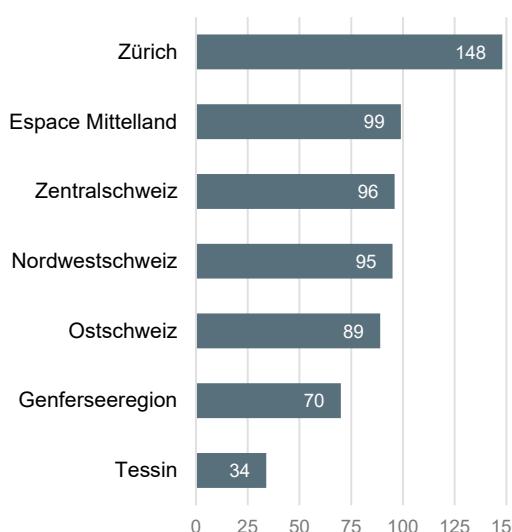


Abb. 6: Geografische Abdeckung Juristen

N=103; Juristen wurden gefragt, in welchen Kantonen Sie in den letzten fünf Jahren tätig waren.



3. Was bedeuten Einsprachen und Rekurse für die Bereitstellung von Wohnraum?

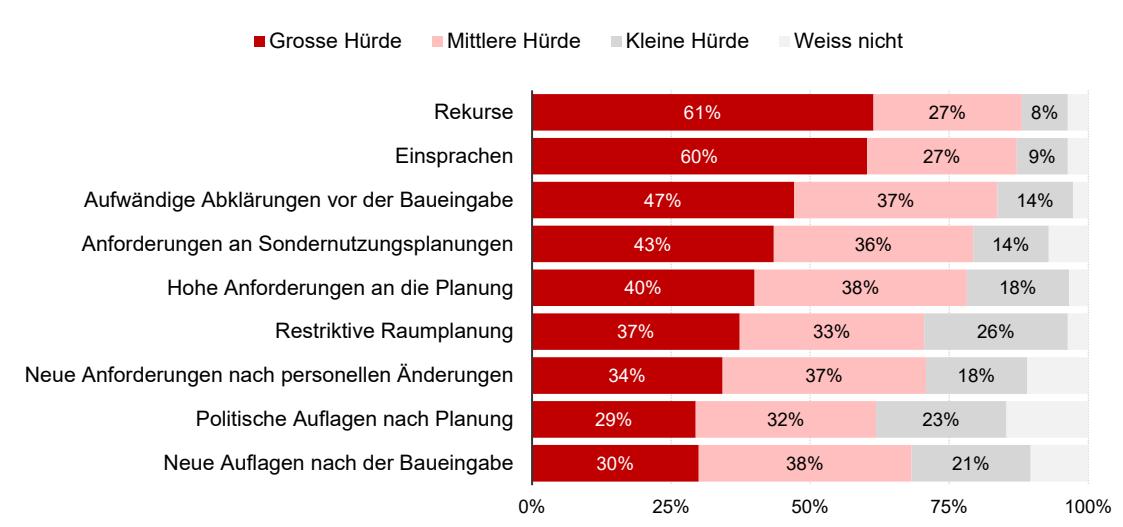
Das Kapitel erläutert, wo die grössten Hürden für den Wohnungsbau verortet werden, wie Wohnungsproduzenten Einsprache- und Rekursrisiken minimieren und wie sich Einsprachen und Rekurse auf den Wohnungsbau auswirken.

3.1. Was bremst den Wohnungsbau?

Rechtsmittel gehören gemäss den Befragten klar zu den grossen Bremsblöcken im Wohnungsbau. Knapp 90% der Befragten sehen Einsprachen und Rekurse als «grosse» oder «mittlere» Hürden für die Bereitstellung von Wohnraum. Der Wohnungsbau leidet aber nicht nur an Einsprachen und Rekursen, sondern auch an überfrachteten Planungsprozessen: 84% der Befragten sehen signifikante Hürden bei aufwändigen Vorabklärungen mit kommunalen und kantonalen Behörden, 79% bei Sondernutzungsplanungen, 78% bei «normalen» Planungsprozessen und 70% bei der restiktiven Raumplanung. Kritisch beurteilt wird zudem die mangelnde Planungssicherheit: 71% der Befragten warnen vor den Folgen personeller Wechsel in den Ämtern; 68% vor amtlichen Auflagen, die erst nach der Baueingabe konkretisiert werden. Schliesslich warnen 61% vor politischen Risiken in der Form von Auflagen und Forderungen, die nach Abschluss von Planungs- und Bewilligungsprozessen ins Spiel gebracht werden (Abb. 7).

Abb. 7: Hürden für die Bereitstellung von Wohnraum

N=435. Die Frage «Was sind aus Ihrer Sicht die grössten Hürden für die Bereitstellung von Wohnraum?» wurde allen Teilnehmenden gestellt.³



Die Einschätzungen von den 117 grossen Wohnungsproduzenten weichen nur geringfügig vom Gesamtbild ab. Die Hürden sind aus ihrer Sicht aber deutlich höher: 71% taxieren Einsprachen und Rekurse als «grosse Hürde», 64% die aufwändigen Abklärungen mit Ämtern, 59% die hohen Anforderungen an Sondernutzungsplanungen und 53% normale Planungsprozesse.

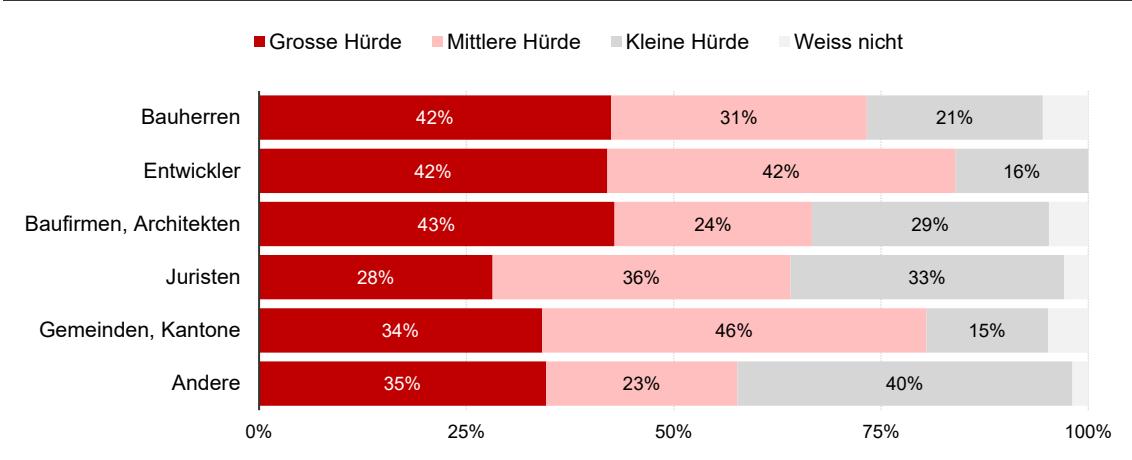
Juristen schätzen die Lage weniger problematisch ein. Insgesamt stuften 56% aller befragten Juristen Rekurse und 50% Einsprachen als «grosse Hürde» ein. Bei den 44 Juristen, die für die öffentlichen Verwaltung tätig sind, sind es 52% und 45%. Die hohen Anforderungen an Sondernutzungsplanungen und die «normale» Planung werden in dieser Kohorte von 25% bzw. 23% als «hohe Hürde» eingestuft.

³ Aus Darstellungsgründen wurden gewisse Frage-Optionen in den Grafiken abgekürzt. Für die vollständigen Texte vgl. Anhang A, S. 25.

Die restriktive Raumplanung wird nicht nur von Wohnungsproduzenten (67% bis 84%), sondern auch von den Juristen (64%) und den Planungs- und Bewilligungsexperten in den Gemeinden und Kantonen (80%) als «mittlere» oder «grosse Hürde» kategorisiert (Abb. 8).

Abb. 8: Restriktive Raumplanung als Hürde für die Bereitstellung von Wohnraum

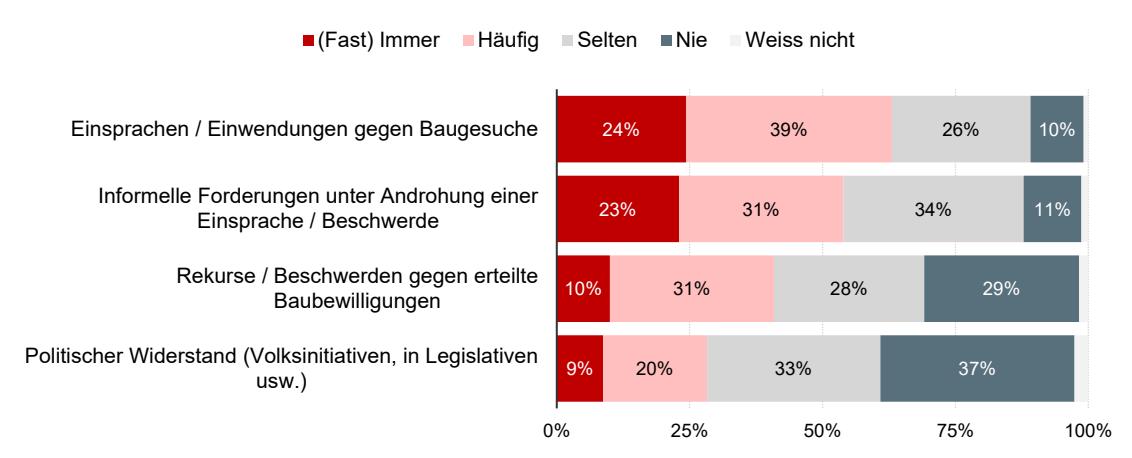
N=435. Die Frage «Was sind aus Ihrer Sicht die grössten Hürden für die Bereitstellung von Wohnraum?» wurde allen Teilnehmenden gestellt.



Die Befragung zeigt, dass Rechtsmittel rege genutzt werden. Rund 63% der befragten Wohnungsproduzenten wurden in den letzten Jahren bei Wohnbauprojekten «häufig» oder «(fast) immer» mit Einsprachen konfrontiert, 42% mussten sich häufig oder (fast) immer gegen Rekurse wehren. Dazu kommen 54%, die häufig oder (fast) immer auf informelle Forderungen reagieren mussten, die unter der (mehr oder weniger expliziten) Androhung von Einsprachen oder Rekursen gestellt wurden, und 30%, die sich häufig oder (fast) immer mit politischem Widerstand konfrontiert sahen (Abb. 9).

Abb. 9: Formen des Widerstands gegen grössere Wohnbauprojekte

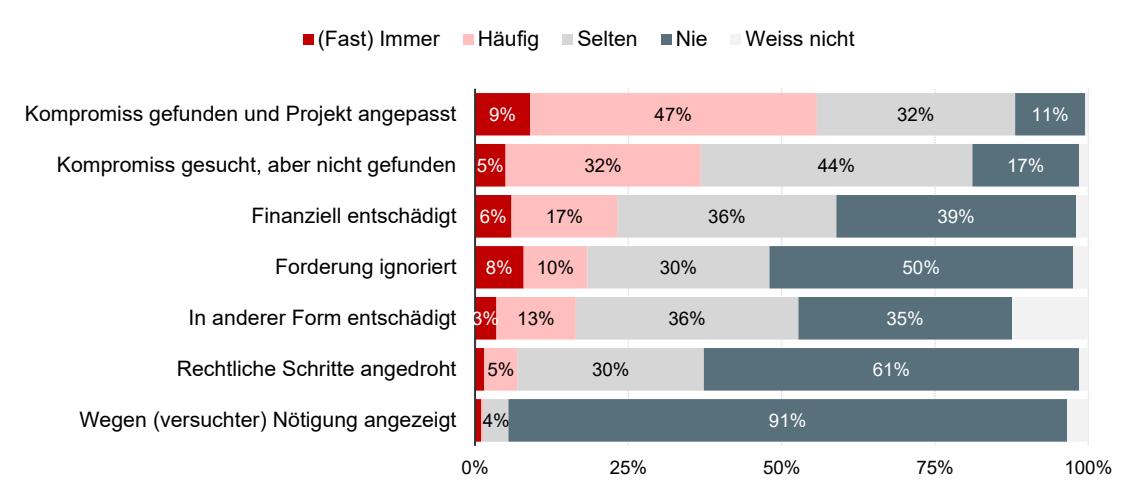
N=230. Die Frage «Wie häufig wurden Sie ... mit Widerstand gegen grössere Wohnbauprojekte konfrontiert?» wurde nur Eigentümern, Entwicklern, Baufirmen und Architekten gestellt.



Der Umgang mit informellen Forderungen, die unter der mehr oder weniger expliziten Androhung von Rechtsmitteln gestellt werden, illustriert, dass Wohnungsproduzenten viel unternehmen, um Einsprachen und Rekurse zu vermeiden: 60% suchen häufig oder (fast) immer nach planerischen Lösungen und Kompromissen. 56% sind damit häufig oder (fast) immer erfolgreich und passen ihre Projekte entsprechend an, 39% finden häufig oder (fast) immer keine Lösung. 23% zahlen häufig oder (fast) immer finanzielle Entschädigungen aus. Und fast niemand klagt wegen (versuchter) Nötigung: weil sich damit keine Zeit gewinnen lässt und die Erfolgschancen zu klein sind (Abb. 10).

Abb. 10: Umgang mit informellen Forderungen

N=202. Die Frage «Wie haben Sie auf informelle Forderungen reagiert?» wurde nur Eigentümern, Entwicklern, Baufirmen und Architekten gestellt, die mit Forderungen konfrontiert wurden.

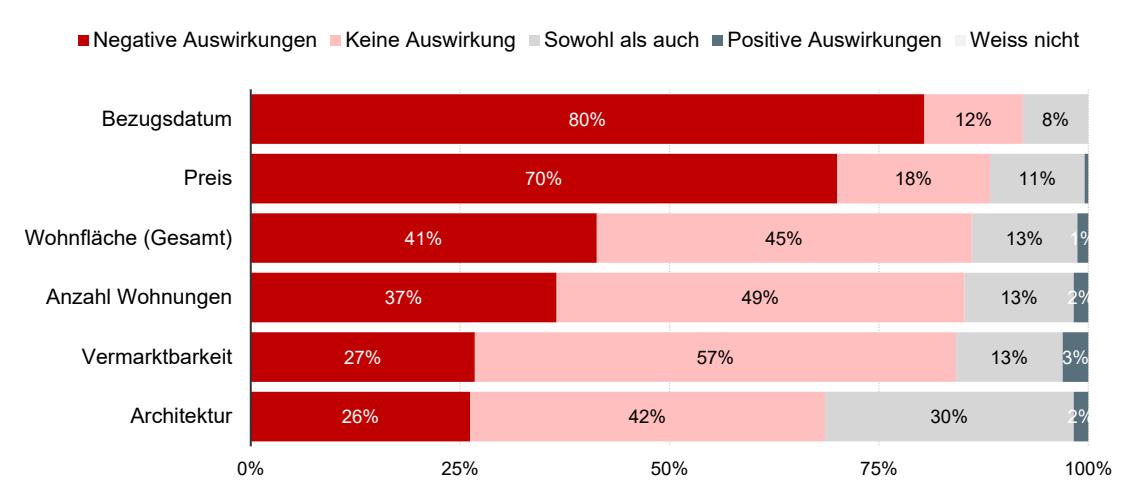


3.2. Welche Auswirkungen haben Einsprachen und Rekurse auf den Wohnungsbau?

Die Auswirkungen von Forderungen, Einsprachen und Rekursen werden von den befragten Wohnungsproduzenten überwiegend negativ beurteilt: 80% geben an, dass Wohnungen aufgrund der Widerstände später als geplant auf den Markt kamen; 71%, dass Wohnungen teurer wurden; 41%, dass weniger Wohnfläche realisiert werden konnte; und 37%, dass weniger Wohnungen erstellt wurden. 30% haben bei der Architektur gemischte Erfahrungen gemacht, nur 2% der Ansicht sind, dass Einsprachen nur positive Auswirkungen hatten. 13% der Befragten konnten in einzelnen Fällen und 2% immer mehr Wohnungen realisieren (Abb. 11).

Abb. 11: Auswirkungen von Einsprachen und Rekursen auf Wohnbauprojekte

N = 230. Die Frage «Wie haben sich Forderungen, Einsprachen und Rekurse auf Ihre Wohnbauprojekte ausgewirkt?» wurde nur Teilnehmenden gestellt, die von Widerständen betroffen waren.



Die grossen Wohnungsproduzenten leiden besonders häufig unter den negativen Auswirkungen von Einsprachen und Rekursen: 54% geben an, dass sie die Anzahl Wohnungen reduzieren mussten. Einsprachen und Rekurse tragen nicht nur zu einer Verknappung des Wohnungsangebots bei, sie hatten bei 77% der kommerziellen und 58% der gemeinnützigen Wohnungsanbieterinnen auch höhere Miet- und Kaufpreise zur Folge.

Infobox: Welche Vorkehrungen treffen Wohnungsproduzenten zur Abfederung von Einsprachen und Rekursen?

Bauherrschaften und Entwickler wurden in einer offenen Frage gebeten zu erläutern, welche Vorkehrungen sie treffen, um die negativen Auswirkungen von Einsprachen und Rekursen auf ihre Wohnbauprojekte zu minimieren.

Die Texte in Anführungszeichen sind Zitate aus den Antworten.

Von 210 Befragten gaben nur fünf keine Antwort. Eine Person gab an, dass sie keine besonderen Vorkehrungen trifft. Über 90 Prozent suchen proaktiv den Dialog mit Stakeholdern, in erster Linie mit der Nachbarschaft. Die grosse Mehrheit investiert in sorgfältige Abklärungen und stimmt sich frühzeitig mit kommunalen Behörden ab. Drei Beispiele illustrieren Vorgehensvarianten.

Ein Entwickler betreibt eine proaktive Kommunikation und ein aktives Stakeholdermanagement. Dabei werden die wichtigsten Parteien, insbesondere die Nachbarschaft, im gesamten Verfahren einbezogen und persönliche Beziehungen aufgebaut. Legitime Bedürfnisse und Probleme werden ernst genommen und wenn möglich gelöst. Parteien mit «reinem NIMBY-Denken» oder einem offensichtlich missbräuchlichen Vorgehen (z.B. der erpresserischen Forderung nach Entschädigungen) wird eine «klare Kante» gezeigt, ungerechtfertigte Ansprüche werden auch gerichtlich ausgefochten.

Ein gemeinnütziger Bauherr setzt auf frühzeitige Information und aktive Kommunikation. Projekte werden schon früh im Planungsprozess vorgestellt, Mieter werden aktiv informiert. Sanierungen werden, wenn immer möglich, in bewohntem Zustand durchgeführt. In der Projektentwicklung wird auf möglichst «rekursstabile» Lärmgrundrisse und Typologien geachtet. Vorabklärungen und Abgleiche mit den Behörden sind selbstverständlich, wenn nötig wird der Heimschutz eingebunden. Bewilligungsrisiken werden weiter minimiert, indem Neubauten und Ersatzneubauten in der Regelbauweise erstellt und einsprache- und rekursanfällige Gestaltungspläne ungeachtet der potenziellen Mehrausnutzung gemieden werden. Trotz all dieser Vorsichtsmassnahmen sieht sich die Bauherrschaft Einsprachen und Rekursen «ausgeliefert».

Es gibt auch gebrannte Kinder. Ein Immobilienunternehmen berichtet, wie Informationen genutzt wurden, ein Bauvorhaben gezielt auszubremsen. Man sei in der Vergangenheit aktiv auf Nachbarschaften zugegangen und habe detailliert über die geplanten und auf Nachhaltigkeit getrimmten Bauprojekte informiert. In einer der grossen Städte im Kanton Zürich wurden diese Informationen von einer Partei genutzt, um eine Unterschutzstellung im ISOS zu beantragen. Heute überlegt sich das Unternehmen «schwer», ob Nachbarschaften überhaupt noch informiert werden sollen und welche Informationen als Beschwerdebegründung missbraucht werden könnten. Es zeige sich auch immer wieder, dass Nachbarn sehr spezifische Fragen stellen und auf Antworten spekulieren würden, mit denen sich Beschwerden anschliessend begründen lassen. Informationen, die über die im Bauamt aufgelegten Unterlagen hinausgehen, werden deshalb als Risiko eingeschätzt.

Quelle: Online-Befragung

Infobox: Kantonale Daten zu Rechtsmitteln

Eine Umfrage des Bundesamts für Raumentwicklung ARE bei obersten kantonalen Gerichtsinstanzen illustriert die Herausforderungen für eine faktenbasierte Diskussion über die Verbreitung und Auswirkung von Rechtsmitteln auf Bauprojekte.

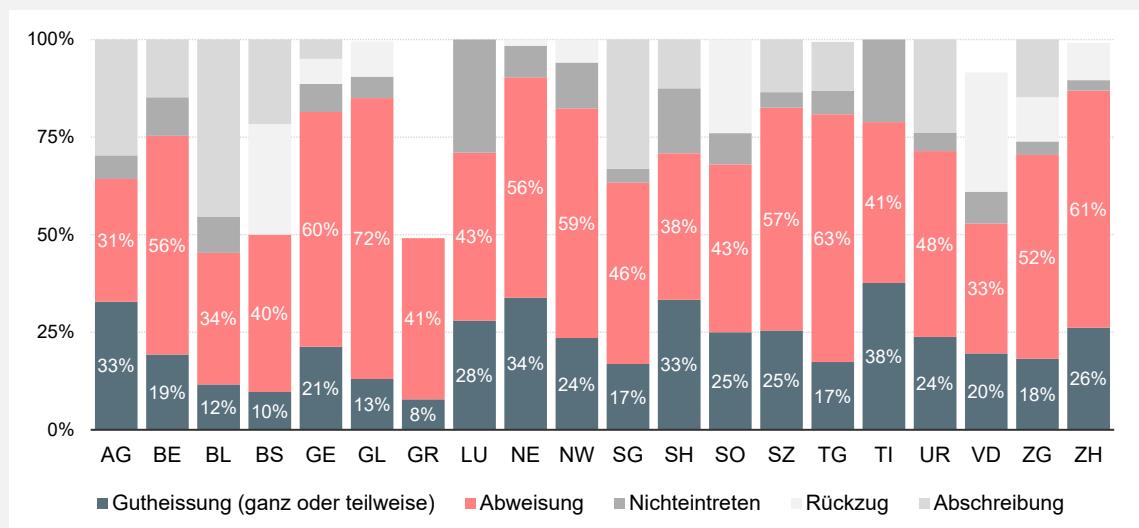
In den neun Kantonen, die Daten zu den eingegangenen Beschwerden zu Bauprojekten (nicht nur zu Wohnbauprojekten) bereitgestellt haben, zeigt sich, dass die Anzahl der Rekurse zwischen 2020 und 2023 insgesamt leicht rückläufig war. Auch die Zahl der Entscheide, die für 15 Kantone vorliegen, ist leicht rückläufig.

Der Rückgang sagt nichts darüber aus, welche Arten von Baubewilligungen gerichtlich überprüft werden, wer die Beschwerdeführer sind, wie viele Wohnungen davon betroffen sind oder wie viele Bauprojekte von Einsprachen oder Rekursen bei unteren Instanzen betroffen sind.

Eine Auswertung der Entscheide, die für 20 Kantone vorliegt, zeigt, dass der Anteil der Rekurse, die in den letzten Jahren von den obersten kantonalen Instanzen ganz oder teilweise gutgeheissen wurden, zwischen 8% in Graubünden und 38% im Tessin variiert. Der Anteil der abgewiesenen Rekurse reicht von 31% im Aargau zu 72% in Glarus (Abb. 12).

Abb. 12: Anteil der Gutheissungen in Entscheiden der obersten kantonalen Instanz.

Anteil an Beschwerdeentscheiden 2020-2024, ausser: BE, NW, SH und ZH: 2020-2023; GR: 2024; SO: 2023.



Quelle: ARE: Befragung der obersten kantonalen Rechtsmittelinstanzen, Januar 2025

4. Wie anfällig ist der Wohnungsbau auf Einsprachen und Rekurse?

Das Kapitel erläutert, wie Einsprachen und Rekurse gegen Wohnbauprojekte begründet werden, und welchen Einfluss der Planungskontext auf die Einsprachebegründungen hat.

4.1. Wie werden Einsprachen gegen Wohnbauprojekte begründet?

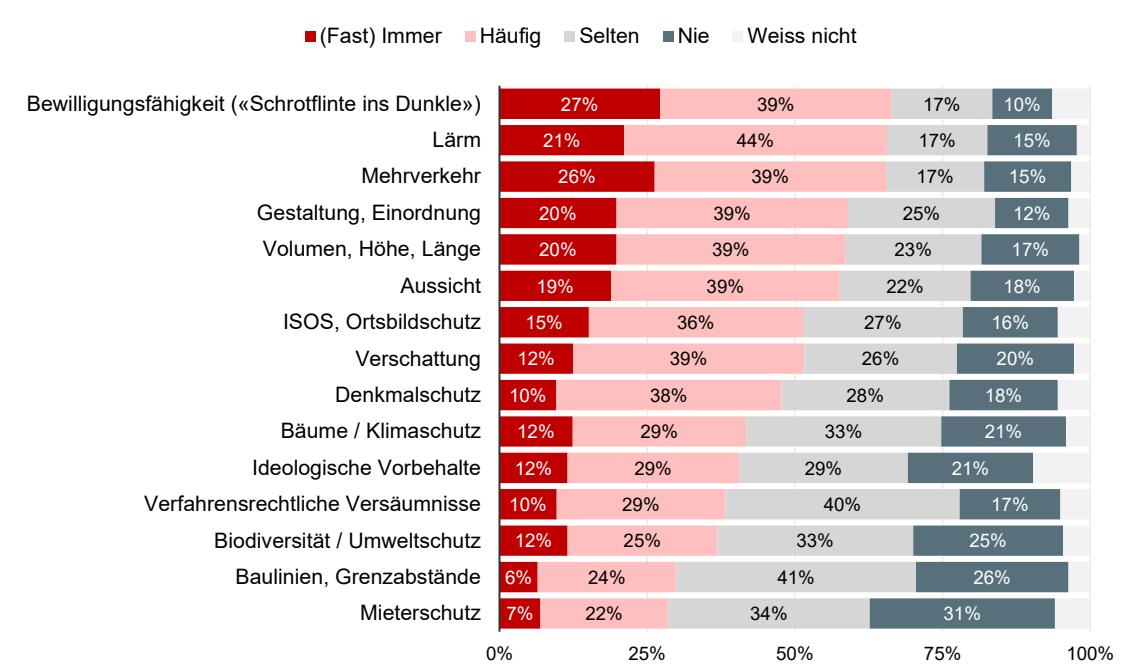
Um einzuschätzen, wie die Wohnungsproduktion besser vor Einsprachen und Rekursen geschützt werden kann, wurden Wohnungsproduzenten nach den Einsprachebegründungen gefragt, die aus ihrer Sicht am häufigsten zur Verzögerung oder Verhinderung von Wohnbauvorhaben genutzt wurden. Die Antworten zeigen, dass Verdichtungsgegnerinnen und NIMBYs («Not In My Backyard») auf ein erprobtes Repertoire an Streithämmern zurückgreifen können, um Einsprachen und Rekurse zu legitimieren. Die Begründungen, die aus Sicht der Wohnungsproduzenten «häufig» oder «(fast) immer» für die Verzögerung oder Verhinderung von Wohnbauprojekten genutzt werden, lassen sich wie folgt kategorisieren:

- Opportunistische Bedenken zur Bewilligungsfähigkeit, die Einsprechenden erlauben, «mit der Schrotflinte ins Dunkle zu schiessen».
- «Passepartout»-Begründungen, die in Innenverdichtungsprojekten fast immer greifen, wie z.B. der Lärmschutz (der inzwischen mit der Revision des USG gelockert wurde), ISOS oder der Mehrverkehr.
- «Schattenjury»-Bedenken, mit denen Lösungen hinterfragt werden, die in qualitätssicheren Verfahren entwickelt und plausibilisiert wurden, wie z.B. die Gestaltung, die städtebauliche Einordnung oder das Volumen, die Höhe oder die Länge einer Baute.

Spitzenreiter sind opportunistische Begründungen, die NIMBYs und Verdichtungsgegnerinnen in die Hände spielen: 66% der Befragten müssen «häufig» oder «fast immer» Zweifel an der Bewilligungsfähigkeit grösserer Wohnbauprojekte ausräumen (Abb. 13).

Abb. 13: Begründungen für die Verzögerung bzw. Verhinderung von Wohnbauprojekten

N=218; Die Frage «Wie häufig werden folgende Einsprachebegründungen zur Verzögerung / Verhinderung von Wohnbauvorhaben genutzt?» wurde nur Eigentümern, Entwicklern, Baufirmen und Architekten gestellt



Die Auswertung nach Akteursgruppen zeigt, dass institutionelle und gemeinnützige Bauherrschaften mit ähnlichen Vorbehalten kämpfen: Institutionelle werden am häufigsten mit opportunistischen Zweifeln an der Bewilligungsfähigkeit und «Passepartout»-Bedenken zum

Lärmschutz ausgebremst, Gemeinnützige mit Forderungen nach Erhalt (ISOS, Denkmalschutz). Entwickler werden wegen klassischen Verdichtungsthemen wie dem Volumen oder den Massen von Bauten, ihrer Ästhetik und dem Mehrverkehr angegriffen.

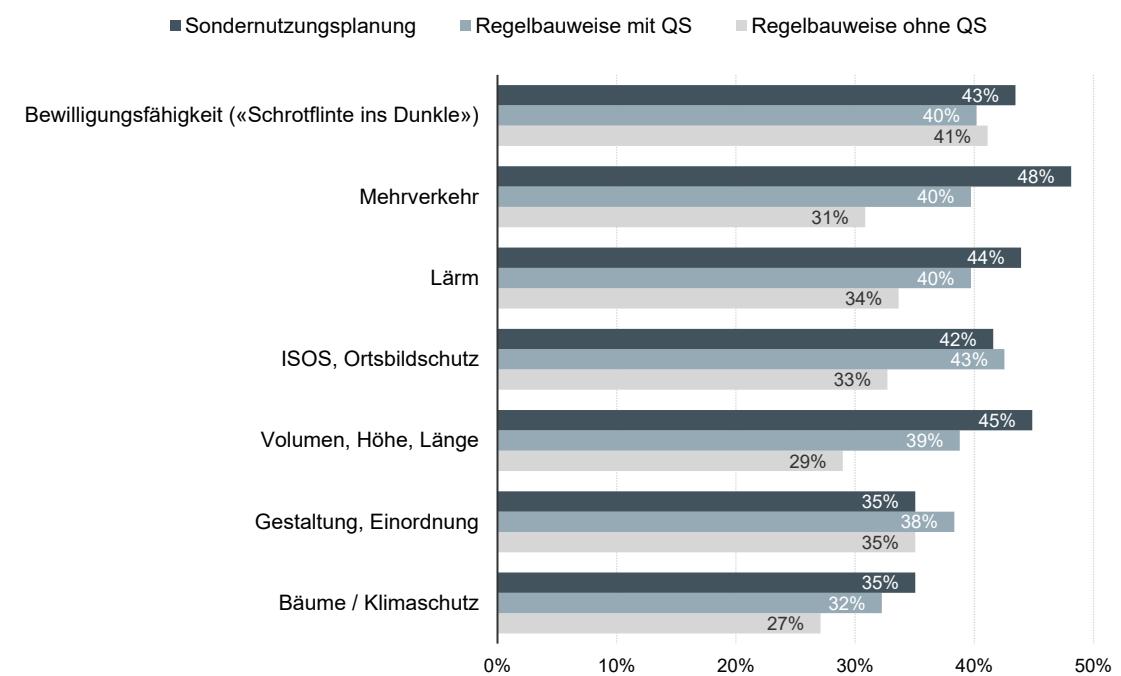
4.2. Welche Rolle spielt der Planungskontext?

Grössere Wohnbauprojekte werden oft im Rahmen von aufwändigen Planungsprozessen entwickelt, in denen Architektinnen und Fachplaner im Austausch mit Behörden und Experten Varianten prüfen und Lösungsansätze optimieren. Um einzuschätzen, ob Sondernutzungsplanungen und qualitätssichernde Verfahren wie Studienaufträge oder Architekturwettbewerbe Bedenken zur Bewilligungsfähigkeit und Qualität von Wohnbauprojekten reduzieren, haben wir Wohnungsproduzenten gefragt, wie kontextabhängig Einsprachebegründungen sind.

Die Antworten zeigen, dass Sondernutzungsplanungen und qualitätssichernde Verfahren bei den gängigsten Einsprachebegründungen – aber nicht bei der Bewilligungsfähigkeit – mehr Angriffsfläche bieten als Projekte, die ohne qualitätssichernde Verfahren in der Regelbauweise geplant werden (Abb. 14).

Abb. 14: Ausgewählte Einsprachebegründungen nach Planungskontext

N=214; Die Frage «Welche Einsprachebegründungen werden in welchem Planungskontext besonders häufig genutzt?» wurde nur Eigentümern, Entwicklern, Baufirmen und Architekten gestellt



Baugesuche bei Sondernutzungsplanungen werden besonders häufig mit Einsprachen zu Themen ausgebremst, die im vorgelagerten Planungsprozess von Expertengremien und Fachplanerinnen geprüft werden, wie z.B. dem Volumen und den Massen einer Baute (45%) oder ihrer Auswirkung auf das Ortsbild (42%). Einsprachen greifen häufig auch Themen auf, die zusätzlich in Mitwirkungsprozessen mit der (interessierten) Bevölkerung gespiegelt werden, z.B. den Mehrverkehr (48%) oder den Erhalt von Bäumen und Biodiversität (35%). Schliesslich werden Einsprachen gegen Sondernutzungsplanungen häufig auch mit opportunistischen «Passepartout»-Themen wie dem Lärmschutz (44%) oder der Bewilligungsfähigkeit (43%) begründet.

Einsprachen gegen Baugesuche, die in der Regelbauweise mit qualitätssichernden Verfahren entwickelt wurden, hinterfragen besonders häufig Themen, die von Jurys geprüft werden, wie z.B. den Ortsbildschutz (43%), die architektonische Gestaltung und städtebauliche Einordnung (38%) oder die Volumen und Masse der geplanten Bauten (39%). Dazu kommen klassische

NIMBY-Themen wie die Verschattung (42%) oder die Aussicht (36%) sowie die «Passepartout»-Themen Lärmschutz und Bewilligungsfähigkeit (je 40%).

Bei Projekten in Regelbauweise ohne qualitätssichernde Verfahren werden Einsprachen besonders häufig mit dem «Passepartout» Bewilligungsfähigkeit (41%) und Bedenken bezüglich der Gestaltung, Ästhetik und Einordnung (35%) begründet, danach kommen Einsprachen zum Denkmalschutz, Lärm, der Aussicht und den Baulinien.

Die Befragung kann nicht klären, ob die Häufung von «Misstrauens»-Einsprachen bei Sondernutzungsplanungen und Projekten mit qualitätssichernden Verfahren auf die Komplexität der Bauvorhaben zurückzuführen ist, oder ob die Erwartungen, die mit Partizipationsprozessen, qualitätssichernden Verfahren und dem Anspruch auf eine «qualitätsvolle» Innenverdichtung geschürt werden, zu mehr Einsprachen führen.

Die Antworten zeigen aber klar, dass aufwändige qualitätssichernde Verfahren nicht ausreichen, um Einsprachen zu verhindern – und vieles deutet darauf hin, dass partizipative Entwicklungsprozesse und vage definierte Qualitätsansprüche von Verdichtungsgegnern und NIMBYs missbraucht werden, um sorgfältig geplante Wohnbauprojekte ungeachtet ihrer Qualitäten zu verzögern oder zu verhindern. Die Planungskompromisse, die unter immer anspruchsvollerem und komplexen Rahmenbedingungen mit dem Ziel einer qualitätsvollen Innenentwicklung ausgehandelt werden, verdienen gemäss den befragten Bauherrschaften und Entwicklerinnen mehr Schutz und Respekt.

Fallbeispiel: Qualitätssichernde Verfahren in der Praxis

Für die Planung von 34 Miet- und Eigentumswohnungen nach Regelbauweise in einer Agglomerationsgemeinde in der Nordwestschweiz hat die Bauherrschaft ein qualitätssicherndes Verfahren mit einer unabhängigen Jury durchgeführt.

Um Einspracherisiken zu reduzieren, nahm sie bis zur Baueingabe zahlreiche informelle Forderungen zur Anpassung des Siegerprojekts auf, die auf eine Reduktion des Bauvolumens, gestalterische Anpassungen, Massnahmen zum Schutz von Bäumen, der Biodiversität, den Ortsbildschutz und den Lärmschutz abzielten.

Mit ihrer Suche nach Kompromissen war die Bauherrschaft aber nur teilweise erfolgreich. Auf die Baueingabe folgten drei Einsprachen, davon eine Sammeleinsprache von Privatpersonen, die nicht direkt vom Projekt betroffen waren, eine Verbandseinsprache und eine Einsprache eines betroffenen Nachbareigentümers.

Die Einsprachen wurden bisher an zwei Instanzen weitergezogen. Das Projekt ist sechs Jahre nach Planungsstart noch nicht bewilligt, die Einsprachen haben die Fertigstellung schon um 3 Jahre verzögert.

Quelle: Befragung von Bauherren zu Fallbeispielen

5. Wie kann der Wohnungsbau besser vor Einsprachen und Rekursen geschützt werden?

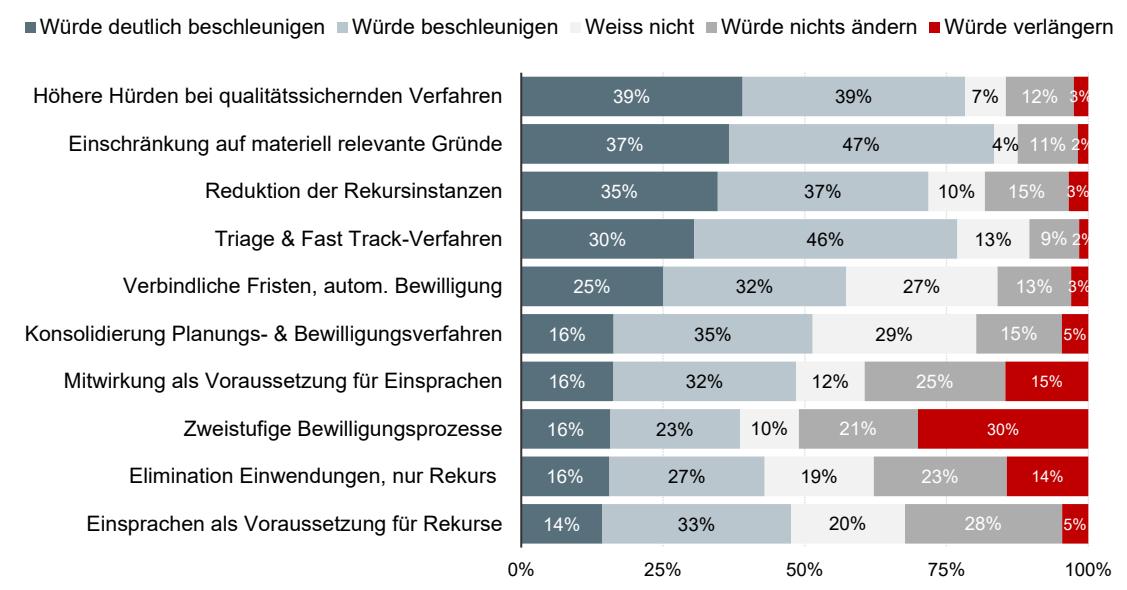
Das Kapitel erläutert, mit welchen Ansätzen die Abwicklung von Einsprachen und Rekursen beschleunigt werden könnte und wie sich die Zahl der «missbräuchlichen» Einsprachen aus Sicht der Befragten reduzieren liesse.

5.1. Anpassungsstrategien: Ansätze für eine schnellere Abwicklung

Aus Sicht der Befragten gibt es unterschiedliche Ansätze, mit denen die Abwicklung von Einsprachen und Rekursen «deutlich» beschleunigt werden könnte. Besonders wichtig und wirkungsvoll wäre eine höhere Wertschätzung und Gewichtung der (oft sehr aufwändigen) Abklärungen, Güterabwägungen und Aushandlungen, die in qualitätssichernden Verfahren vorgenommen werden: es bräuchte höhere Hürden für Einsprachen und Rekurse, die Themen aufgreifen, die in qualitätssichernden Verfahren schon geprüft wurden. Hilfreich wäre aus Sicht der Befragten auch eine Einschränkung der Einsprachelegitimation. Auf der Prozessebene könnten Triage-Mechanismen und «Fast Track»-Verfahren für Einsprachen und Rekurse eingeführt werden, die keine komplexen Abklärungen erfordern. Hilfreich wäre schliesslich auch eine Reduktion der Rekursinstanzen und die Einführung automatischer Bewilligungen nach Ablauf der verbindlich festgesetzten Fristen (Abb. 15).

Abb. 15: Ansätze zur schnelleren Abwicklung von Einsprachen und Rekursen

N=434; Die Frage «Wie kann die Abwicklung von Einwendungen und Beschwerden im Bewilligungsprozess beschleunigt werden?» wurde allen Teilnehmenden gestellt.



Die Einschätzungen von Wohnungsproduzenten unterscheiden sich nur geringfügig vom Gesamtbild, gerade auch was weniger erfolgversprechende Ansätze betrifft: eine Mehrheit zweifelt daran, dass zweistufige Bewilligungsprozesse, ein Verzicht auf Einsprachen zugunsten von Rekursen oder eine Einsprache- oder Mitwirkungspflicht zu schnelleren Verfahren führen würden. 25% halten zweistufige Bewilligungsprozesse diesbezüglich sogar für kontraproduktiv.

Baujuristen sehen ähnliche Hebel, sind aber zurückhaltender, was das Beschleunigungspotenzial betrifft: 72% gehen davon aus, dass eine Einschränkung auf materiell relevante Gründe hilfreich wäre, aber nur 31% rechnen mit einer deutlichen Beschleunigung. 67% halten höhere Hürden bei qualitätssichernden Verfahren für zielführend, hier rechnen 28% mit einer deutlichen Beschleunigung. Juristen gehen auch häufiger davon aus, dass die genannten Ansätze nichts ändern würden (je nach Thema zwischen 22% und 36%). 44% warnen, dass zweistufige Bewilligungsverfahren die Abwicklung von Einsprachen und Rekursen verlängern könnten.

Die Planungs- und Bewilligungsexperten der Gemeinden und Kantone sehen das grösste deutliche Beschleunigungspotenzial in der Reduktion der Bewilligungsinstanzen (34%), gefolgt von den höheren Hürden bei qualitätssichernden Verfahren (29%) und der Einschränkung auf materiell relevante Gründe (27%). Die Elimination von Einwendungen wird kontrovers beurteilt: 27% rechnen mit einer deutlichen Beschleunigung, 17% sind der Meinung, dass Verfahren verlängert würden.

5.2. Minderungsstrategien: Ansätze zur Reduktion «missbräuchlicher» Einsprachen

Um Hemmnisse für den Wohnungsbau abzubauen, reicht es nicht, die Abwicklung von Einsprachen zu beschleunigen; es gilt auch, Einsprachen zu verhindern, die primär darauf abzielen, Projekte zu verhindern oder zu verzögern. Um Handlungsmöglichkeiten zu priorisieren, haben alle Teilnehmenden die Frage beantwortet, wie sie die Folgen unterschiedlicher Ansätze zur Einschränkung dieser «missbräuchlichen» Einsprachen einschätzen.

Bauherrschaften und Entwickler wünschen sich eine (Bundes-) Gesetzgebung, welche die finanziellen Risiken von Einsprachen neu verteilt, die Einsprachelegitimation einschränkt und die Innenverdichtung stärker legitimiert. Die grosse Mehrheit geht davon aus, dass es deutlich weniger «missbräuchliche» Einsprachen gäbe, wenn unterlegene Parteien mit Schadenersatzforderungen wegen Bauverzögerung (73%) oder mit der Auferlegung von (substanzielien) Kosten (70%) rechnen müssten. Hilfreich wäre auch, wenn der Gesetzgeber den Kreis der Einsprache- und Beschwerdeberechtigten stärker eingrenzen (72%) und besonders einsprachefördernde Bundesgerichtsentscheide korrigieren würde (52%), z.B. mit der Wiedereinführung der rügespezifischen Legitimation und einer sinnvollen Definition des praktischen Nutzens (Abb. 16).

Um den Wohnungsbau voranzubringen, müsste die Bundesversammlung das öffentliche Interesse an der Innenverdichtung aber auch konkretisieren und Güterabwägungen zugunsten von Baugesuchstellerinnen erleichtern (69%). Dazu gehört die Bereitschaft, den Bestandsschutz zu überdenken: 61% der Befragten sind der Ansicht, dass die Anforderungen an den Ortsbildschutz und ISOS gelockert und konkretisiert werden müssten, 42% sehen auch beim Umwelt- und Landschaftsschutz Handlungsbedarf (Abb. 16).

Bei den «weicheren» administrativen und prozeduralen Massnahmen sind die Erwartungen verhaltener: die grösste Wirkung wird einer (substanzielien) Erhöhung der Kosten für Einsprachen und Rekurse zugeschrieben; eine Verkürzung der Einsprachefristen oder eine Veröffentlichung von Namen von Einsprechenden wird als wenig hilfreich beurteilt (Abb. 16).

Abb. 16: Ansätze zur Reduktion «missbräuchlicher» Einsprachen aus Sicht von Bauherren und Entwicklern
N=196; Antworten von Bauherren und Entwicklern auf die Frage «Wie wirken sich Ansätze zur Reduktion von «missbräuchlichen» Einsprachen auf grössere Wohnbauprojekte aus?»



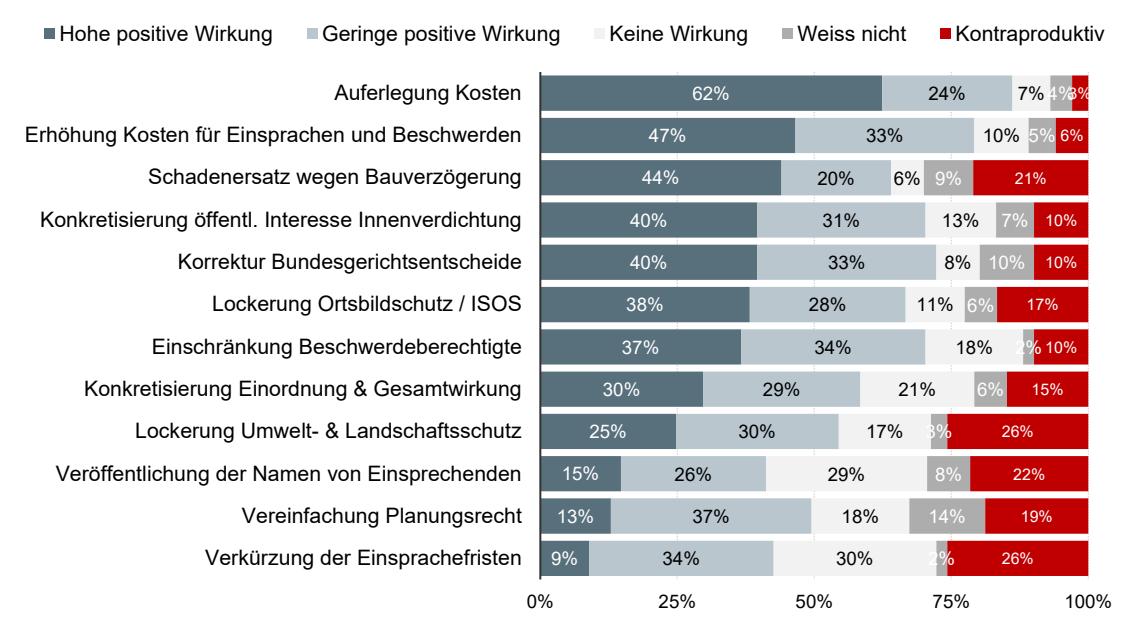
Baujuristen setzen auf ähnliche Hebel wie Bauherrschaften und Entwickler, sind aber auch hier deutlich zurückhaltender, was die Wirkung betrifft. Sie warnen auch häufiger vor kontraproduktiven Effekten.

Positiven Effekte werden von Gesetzen erwartet, welche die Auferlegung von Kosten auf unterliegende Parteien ermöglichen (84%), den Kreis der Einspracheberechtigten limitieren (71%), Bundesgerichtsentscheide korrigieren (73%), das öffentliche Interesse an der Innenverdichtung (71%) und die Anforderungen an den Ortsbildschutz (66%) konkretisieren und Schadensersatzforderungen erleichtern (64%). 80% der befragten Baujuristen setzen zudem auf höhere Verfahrenskosten.

Am meisten Bedenken haben Baujuristen bezüglich der Lockerung der Anforderungen an den Umwelt- und Landschaftsschutz und einer Verkürzung der Einsprachefristen, der Veröffentlichung der Namen von Einsprechenden und Schadenersatzforderungen wegen Bauverzögerung (Abb. 17).

Abb. 17: Ansätze zur Reduktion «missbräuchlicher» Einsprachen aus Sicht der Baujuristen

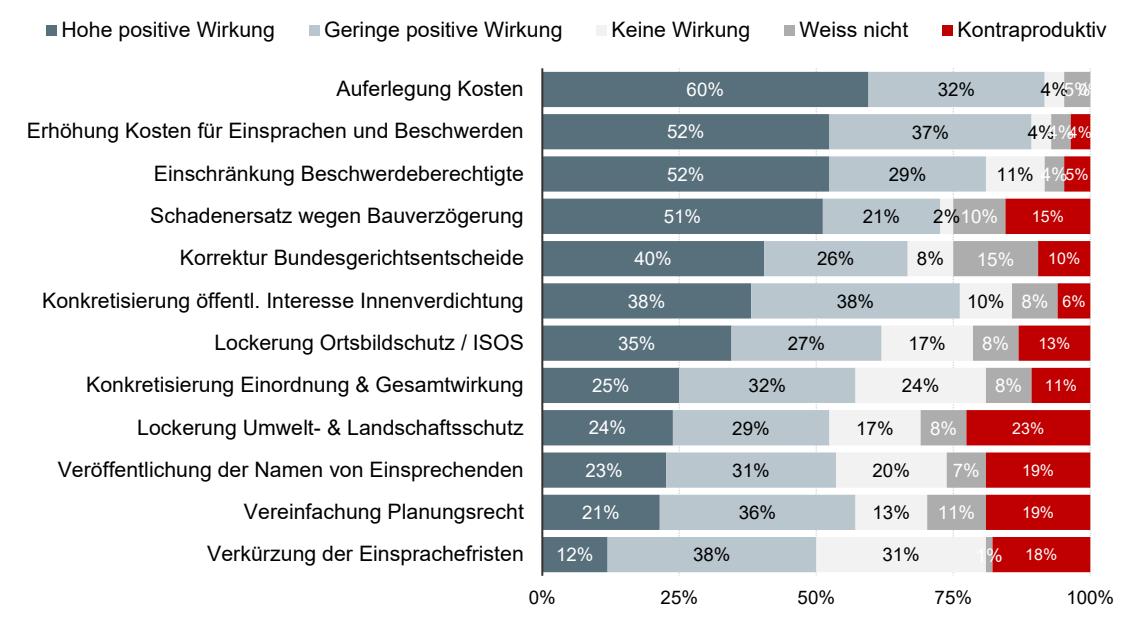
N=102; Antworten von Baujuristen auf die Frage «Wie wirken sich Ansätze zur Reduktion von «missbräuchlichen» Einsprachen auf grössere Wohnbauprojekte aus?»



Die Sicht der Planungs- und Bewilligungsexperten der Gemeinden und Kantone deckt sich weitgehend mit den Einschätzungen von Wohnungsproduzenten und Baujuristen: Einsprachen und Beschwerden müssten mehr kosten (89%-92%), der Kreis der Einspracheberechtigten müsste eingeschränkt werden (81%), das öffentliche Interesse an der Innenverdichtung müsste konkretisiert werden (76%) und es müsste einfacher möglich sein, Schadenersatzforderungen wegen Bauverzögerung geltend zu machen (72%) (Abb. 18).

Abb. 18: Ansätze zur Reduktion «missbräuchlicher» Einsprachen aus Sicht der öffentlichen Verwaltung

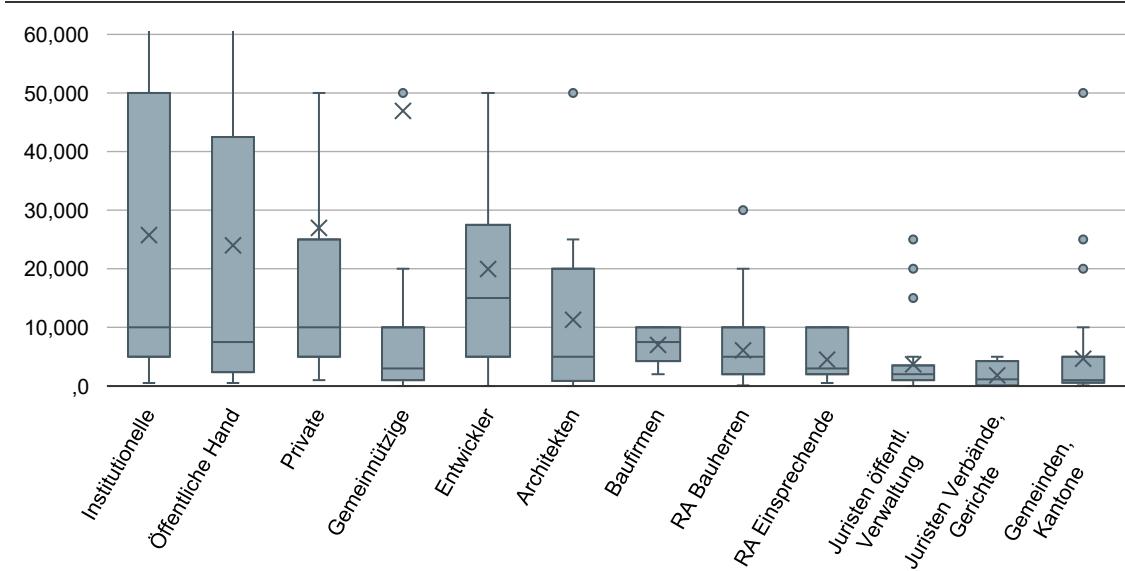
N=84; Antworten von Fachexperten und Juristen in der öffentlichen Verwaltung auf die Frage «Wie wirken sich Ansätze zur Reduktion von «missbräuchlichen» Einsprachen auf grössere Wohnbauprojekte aus?»



Bei den Verfahrenskosten zeigt sich, dass sich ein grundsätzlicher Konsens nicht zwingend als Fundament eignet. 81% der Bauherrschaften und Entwickler und 80% der Baujuristen sind sich einig, dass höhere Verfahrenskosten «missbräuchliche» Einsprachen und Rekurse reduzieren würden. Die Annahmen zum Preisschild gehen aber deutlich auseinander. Bauherrschaften rechnen im Durchschnitt (ohne Ausreisser) mit CHF 21'800, Entwickler mit CHF 20'000 und Juristen mit CHF 4'700. Die Preisvorstellungen variieren auch innerhalb der Akteursgruppen. Immobilienfirmen gehen von durchschnittlich CHF 29'800 aus, Gemeinnützige (ohne Ausreisser) von CHF 7'200 (der Ausreisser fordert CHF 1 Mio.). Rechtsanwälte, die Bauherrschaften vertreten, halten CHF 6'100 für angemessen, Rechtsanwälte für Einsprechende CHF 4'500. Juristen in der öffentlichen Verwaltung, in Verbänden oder an Gerichten begnügen sich mit CHF 3'500 (Abb. 19).

Abb. 19: Was Einsprachen kosten müssten, damit sich ein Missbrauch nicht mehr lohnt

N=275; Antworten ausgewählter Akteursgruppen auf die Frage «Wie viel müssten Einsprachen kosten, damit sich «missbräuchliche» Einsprachen nicht mehr lohnen?»



6. Wie können Bewilligungsverfahren (grundsätzlich) beschleunigt werden?

Das Kapitel erläutert, mit welchen Ansätzen die Planungs- und Bewilligungsphase aus Sicht von Wohnungsproduzenten, Juristen und der öffentlichen Verwaltung beschleunigt werden könnte.

6.1. Beschleunigungsmassnahmen

Aus Sicht der Befragten erfordert eine Beschleunigung von Planungs- und Bewilligungsverfahren nicht nur zusätzliche Ressourcen, sondern einen Paradigmenwechsel. Die grosse Mehrheit der befragten Wohnungsproduzenten, Baujuristen und Fachexpertinnen ist sich einig, dass Bewilligungsbehörden und Rechtsmittelinstanzen überlastet sind. Es braucht wirksame Anreize, damit sich Fachstellen untereinander besser abstimmen, um Planungsprozesse zu vereinfachen. Bauvorhaben müssten automatisch bewilligt werden, wenn Behörden die gesetzten (kurzen) Fristen nicht einhalten. Schliesslich müssten Prozesse einfacher, schlanker und digitaler werden. Was es nicht unbedingt braucht, sind Leitfäden oder Benchmarks (Abb. 20).

Abb. 20: Ansätze zur Beschleunigung von Bewilligungsverfahren

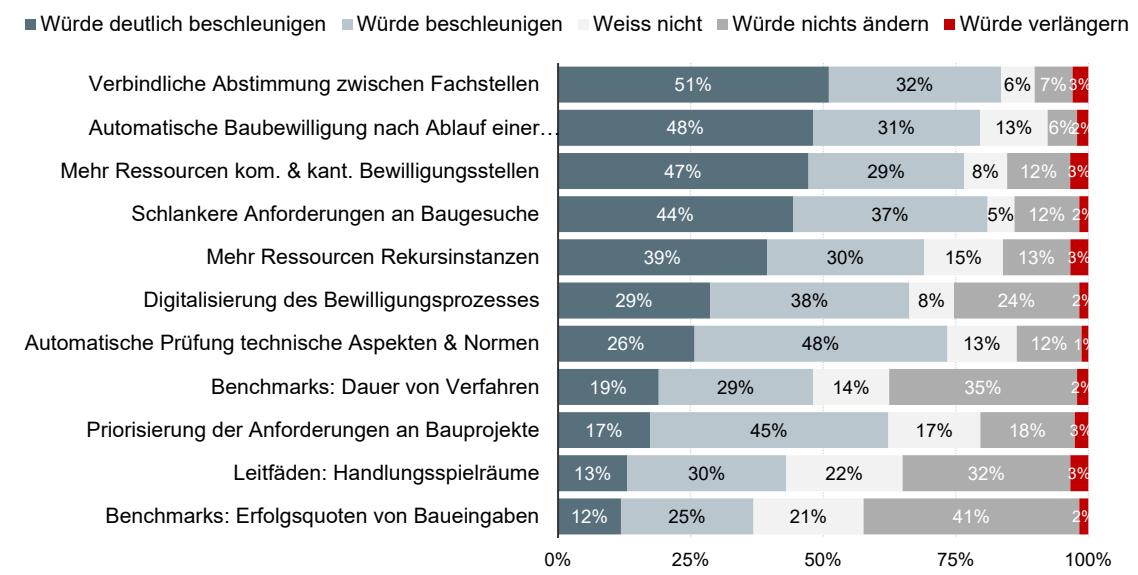
N=433; Die Frage «Wie können Bewilligungsverfahren beschleunigt werden?» wurde allen Teilnehmenden gestellt.



6.2. Beschleunigungsmassnahmen aus Sicht von Bauherren und Entwicklern

Aus Sicht der Wohnungsproduzenten gäbe es verschiedene Ansätze, mit denen Bewilligungsverfahren beschleunigt werden könnten. Das Kandidatenfeld reicht von der verbindlichen Abstimmung zwischen Fachstellen (84%) über die Digitalisierung von Bewilligungsprozessen (67%) bis zur Priorisierung der Anforderungen an Bauprojekte (62%). Wenn das Ziel eine deutliche Verfahrensbeschleunigung ist, schrumpft das Favoritenfeld. Die grösste Wirkung erhoffen sich Wohnungsproduzenten aus einem Mix von Reformen und Ressourcen: mit einer besseren Abstimmung unter Fachstellen (52%), der automatischen Erteilung von Baubewilligungen nach Fristablauf (48%), besser ausgestatteten Bewilligungsstellen (47%) und schlankeren Baugesuchen (44%). Der geringste Nutzen wird von Leitfäden und Benchmarks zu Erfolgsquoten von Baueingaben erwartet (Abb. 21).

Abb. 21: Ansätze zur Beschleunigung von Bewilligungsverfahren aus Sicht der Wohnungsproduzenten
N=237; Antworten von Bauherren, Entwicklern, Architekten und Baufirmen auf die Frage «Wie können Bewilligungsverfahren beschleunigt werden?»



6.3. Beschleunigungsmassnahmen aus Sicht von Juristen

Die Baujuristen sind auch in Bezug auf Beschleunigungsmassnahmen für Bewilligungsverfahren deutlich skeptischer als die Bauwirtschaft. Anders als die Bauwirtschaft setzen die befragten Juristen auch klar auf Ressourcen statt Reformen. Rund die Hälfte geht davon aus, dass eine bessere Ressourcenausstattung der kommunalen und kantonalen Bewilligungsbehörden und Rekursinstanzen Bewilligungsverfahren deutlich beschleunigen könnten. Der Digitalisierung, der automatischen Prüfung von technischen Aspekten und Normen und einer besseren Abstimmung zwischen Fachstellen wird mehrheitlich ein beschränktes Beschleunigungspotenzial eingeräumt, bei Ansätzen wie der Priorisierung von Anforderungen an Bauprojekte überwiegen Zweifel, bei schlankeren Dokumentationen oder der automatischen Erteilung von Baugesuchen gibt es auch klare Bedenken (Abb. 22).

Abb. 22: Ansätze zur Beschleunigung von Bewilligungsverfahren aus Sicht von Baujuristen
N=101; nur Antworten von Baujuristen auf die Frage «Wie können Bewilligungsverfahren beschleunigt werden?»

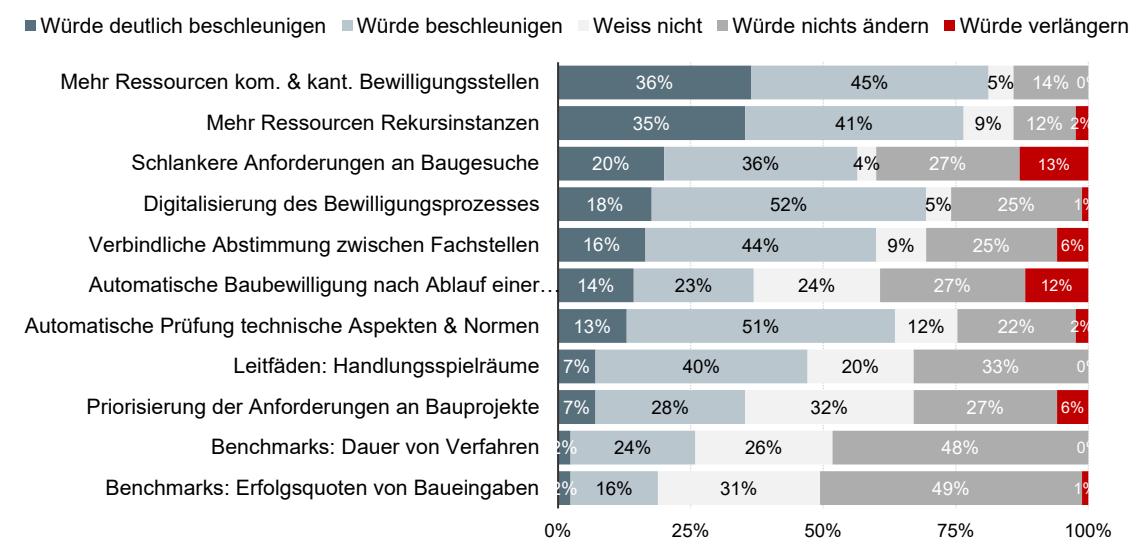


6.4. Beschleunigungsmassnahmen aus Sicht der öffentlichen Verwaltung

Die Planerinnen, Bewilligungsexperten und Juristinnen in öffentlichen Verwaltungen sehen nur wenig Potenzial für eine deutliche Beschleunigung. Sie setzen ähnlich wie die Baujuristen vor allem auf zusätzliche Ressourcen (76%-81%), aber auch auf Prozessoptimierungen wie die Digitalisierung von Bewilligungsprozessen (69%), die automatische Prüfung von technischen Aspekten und Normen (64%) und schlankere Anforderungen an die Dokumentation von Baugesuchen (56%). Schlankere Dokumentationen von Baugesuchen und automatische Baubewilligungen bei Fristüberschreitungen werden kontrovers eingeschätzt. Rund die Hälfte der Befragten glaubt nicht, dass Benchmarks etwas verändern (Abb. 23).

Abb. 23: Ansätze zur Beschleunigung von Bewilligungsverfahren aus Sicht der öffentlichen Verwaltung

N=85; Antworten von Planern, Experten und Baujuristen in öffentlichen Verwaltungen auf die Frage «Wie können Bewilligungsverfahren beschleunigt werden?»



Fallbeispiel: Mitwirkung ist keine Erfolgsgarantie

Eine private Bauherrschaft beginnt 2012 mit der Planung von knapp 300 Wohnungen in einer Stadt in der Nordwestschweiz. Die Bauherrin führt im Rahmen der Sondernutzungsplanung einen Partizipationsprozess mit der Öffentlichkeit durch, in dem die komplexen Anforderungen an das Projekt rege diskutiert werden. Die grundsätzlichen Widerstände gegen das Projekt können aber nicht entschärft werden. Nach fünf Jahren und sieben Einsprachen von direkt betroffenen Privatpersonen und einem Verband wird das Projekt sistiert, die Planungskosten von rund CHF 450'000 werden abgeschrieben.

Quelle: Befragung von Bauherren zu Fallbeispielen

7. Erkenntnisse und Empfehlungen

Die Befragung der Wohnungsproduzenten, Juristen und Planungs- und Bewilligungsexperten zeigt, dass der Wohnungsbau in der Schweiz durch das Zusammenspiel mehrerer Faktoren ausgebremst wird: leicht zugängliche und einfach anwendbare Rechtsmittel, komplexe Planungsprozesse, überlastete Behörden und eine restriktive Raumplanung.

Um das Wohnungsangebot deutlich auszubauen und die Wohnraumversorgung nachhaltig zu verbessern, braucht es einen Paradigmenwechsel und umfassende Reformen: das öffentliche Interesse an der Innenverdichtung müsste in Planungs- und Bewilligungsverfahren höher gewichtet werden; die Einsprachelegitimation müsste eingeschränkt werden; die Hürden für «missbräuchliche» Einsprachen müssten erhöht werden; die Erkenntnisse aus qualitätssicheren Verfahren müssten stärker honoriert werden; und die Zeitspanne zwischen Planungsstart und rechtskräftiger Baubewilligung müsste kürzer und berechenbarer werden.

Im Folgenden werden die wichtigsten Erkenntnisse aus der Befragung zusammengefasst und in Empfehlungen übersetzt, mit denen die «Wohnraumversorgungssicherheit» im Sinne des Aktionsplans auf unterschiedlichen Staatsebenen verbessert werden könnte.

Erkenntnisse aus der Befragung

1. **Die meisten Wohnungsproduzenten rechnen heute fest damit, dass sie mit Einsprüchen oder Rekursen konfrontiert werden.** Es gibt einen breiten Konsens, dass die Risiken zu einseitig verteilt sind. Um missbräuchliche und opportunistische Einsprachen zu reduzieren, müssten die Kosten und Risiken für Einsprechende deutlich erhöht werden.
2. **Es gibt ein etabliertes und erprobtes Repertoire an Streitthemen und Forderungen, mit denen Wohnbauprojekte verzögert oder verhindert werden können.** Um missbräuchliche und opportunistische Einsprachen zu reduzieren, müsste die Einsprachelegitimation eingeschränkt werden.
3. **Einsprachen und Rekurse haben vor allem negative Auswirkungen auf Bauvorhaben.** Auch legitime Einsprachen und Rekurse tragen dazu bei, dass viele Wohnungen später als geplant auf den Markt kommen und teurer werden. Oft werden weniger Wohnungen erstellt. Grosse Wohnungsproduzenten sind davon besonders stark betroffen.
4. **Für die Beschleunigung von Planungs- und Bewilligungsverfahren braucht es Ressourcen und Reformen.** Bewilligungsbehörden und Rechtsmittelinstanzen brauchen mehr Ressourcen, es bräuchten aber auch prozedurale und materielle Reformen: eine Reduktion der (kantonalen) Rekursinstanzen, automatische Bewilligungen bei Fristüberschreitungen und eine Korrektur besonders einsprachefördernder Bundesgerichtsentscheide.
5. **Qualitätssichernde Verfahren bieten keinen ausreichenden Schutz vor Einsprüchen und Rekursen.** Es gibt zu viele Möglichkeiten, planerische und architektonische Kompromisse in Frage zu stellen, die von Experten ausgelotet und ausgehandelt wurden, ungeachtet dessen, wie viel in Qualität investiert wurde und wie komplex die planerischen Rahmenbedingungen sind.
6. **Nicht nur Rechtsmittel, sondern auch Planungsprozesse hemmen die Wohnungsproduktion.** Um die Wohnraumversorgung sicherzustellen, bräuchte es neben zusätzlichen Ressourcen für die Bearbeitung von Rechtsmittelverfahren auch wachstums- und verdichtungsfreundliche Reformen, die das öffentliche Interesse an der Innenverdichtung stärken.

Empfehlungen auf Basis der Befragung

Die Befragung liefert klare Anhaltspunkte, wie die Politik die Planungssicherheit verbessern und Wohnbauvorhaben besser vor «missbräuchlichen» und opportunistischen Einsprachen und Rekursen schützen könnte.

Auf Bundesebene könnten gesetzliche Grundlagen geschaffen werden, die:

1. das öffentliche Interesse an der Innenentwicklung wirkungsvoll verankern und nutzungs- und wachstumsfreundliche Güterabwägungen und Kompromisse mit Schutzinteressen wie dem Natur- oder Heimatschutz erleichtern.
2. den Kreis der Einsprache- und Beschwerdeberechtigten reduzieren und besonders einsprachefreundliche Bundesgerichtsentscheide korrigieren, z.B. mit der Wiedereinführung der rügespezifischen Legitimation und einer restriktiven Definition des «praktischen Nutzens».

Bund, Kantone und Gemeinden könnten:

3. gesetzliche Grundlagen schaffen, um die einseitige Kosten- und Risikoverteilung bei Einsprachen und Rekursen zu korrigieren, z.B. indem sie den Rechtsmissbrauch griffig definieren und Schadenersatzklagen wegen Bauverzögerung erleichtern.
4. gesetzliche Grundlagen schaffen, um die Erkenntnisse und Kompromisse aus qualitätssichernden Verfahren stärker zu gewichten, z.B. indem sie die Hürden für Einsprachen und Beschwerden zu Themen, die in Juryberichten abgehandelt wurden, erhöhen.
5. Planungs- und Bewilligungsprozesse inhaltlich besser aufeinander abstimmen und Planungsrisiken reduzieren, z.B. mit Instrumenten, welche die Anforderungen an grössere Wohnbauprojekte früh und verbindlich festhalten und priorisieren.
6. Planungs- und Bewilligungsbehörden mit mehr Ressourcen ausstatten und Prozesse optimieren, z.B. indem sie Instanzen reduzieren oder automatische Bewilligungen nach Ablauf (kurzer) gesetzlicher Fristen einführen.

Anhang A: Frageoptionen

Für die besser Lesbarkeit wurden Items aus dem Fragebogen in den Darstellungen abgekürzt.

Hürden

Im Bericht	Im Fragebogen
Restriktive Raumplanung	Die restriktive Raumplanung
Hohe Anforderungen an die Planung	Die hohen Anforderungen an die Planung
Anforderungen an Sondernutzungsplanungen	Die hohen Anforderungen an Sondernutzungsplanungen
Aufwändige Abklärungen vor der Baueingabe	Aufwändige Abklärungen mit verschiedenen kommunalen / kantonalen Ämtern vor der Baueingabe
Neue Anforderungen nach personellen Änderungen	Neue Anforderungen von Ämtern nach personellen Änderungen
Neue Auflagen nach der Baueingabe	Neue (oft kantonale) Auflagen nach der Baueingabe
Einsprachen	Einsprachen
Rekurse	Rekurse
Politische Auflagen nach Planung	Politische Auflagen nach dem Planungs- und Bewilligungsprozess

Planungskontext

Im Bericht	Im Fragebogen
Sondernutzungsplanung	Sondernutzungsplanung
Regelbauweise mit QS	Regelbauweise mit qualitätssicherndem Verfahren
Regelbauweise ohne QS	Regelbauweise ohne qualitätssicherndes Verfahren

Einsprachebegründungen

Im Bericht	Im Fragebogen
Bewilligungsfähigkeit («Schrotflinte ins Dunkle»)	Bewilligungsfähigkeit («mit der Schrotflinte ins Dunkle geschossen»)
Verfahrensrechtliche Versäumnisse	Verfahrensrechtliche Versäumnisse (z.B. fehlende Gutachten)
Baulinien, Grenzabstände	Baulinien, Grenzabstände
Volumen, Höhe, Länge	Volumen, Höhe, Länge
Gestaltung, Einordnung	Gestaltung, Ästhetik, Einordnung
Aussicht	Aussicht
Verschattung	Verschattung
Mehrverkehr	Mehrverkehr
Lärm	Lärm
Bäume / Klimaschutz	Erhalt von Bäumen / Klimaschutz
Biodiversität / Umweltschutz	Erhalt von Biodiversität / Umwelt- und Landschaftsschutz
Denkmalschutz	Denkmalschutz
ISOS, Ortsbildschutz	ISOS, Ortsbildschutz
Mieterschutz	Mieterschutz
Ideologische Vorbehalte	Sachfremde / ideologische Vorbehalte gegen die Bauherrschaft oder geplante Nutzungen

Handlungsansätze Reduktion Einsprachen und Rekurse

Im Bericht	Im Fragebogen
Lockerer Ortsbildschutz / ISOS	Gesetzgebung, welche die Anforderungen an den Ortsbildschutz / ISOS lockert und konkretisiert, insbes. nach Varianzverfahren.
Lockerer Umwelt- & Landschaftsschutz	Gesetzgebung, welche die Anforderungen an den Umwelt- und Landschaftsschutz lockert und konkretisiert
Konkretisierung Einordnung & Gesamtwirkung	Gesetzgebung, welche die Anforderungen an die Einordnung und Gesamtwirkung von geplanten Bauten lockert und konkretisiert, insbes. nach qualitätssichernden Verfahren.
Konkretisierung öffentl. Interesse Innenverdichtung	Gesetzgebung, die das öffentliche Interesse an der Innenverdichtung konkretisiert und Güterabwägungen zugunsten von Baugesuchstellerinnen erleichtert
Korrektur Bundesgerichtsentscheide	Gesetzgebung, die besonders einsprachefördernde Bundesgerichtsentscheide korrigiert (Wiedereinführung der rügespezifischen Legitimation, Definition "praktischer Nutzen", usw.)
Einschränkung Beschwerdeberechtigte	Gesetzgebung, welche den Kreis der Beschwerdeberechtigten einschränkt
Auferlegung Kosten	Gesetzgebung, welche es ermöglicht, unterliegenden Einsprechenden Kosten aufzuerlegen
Schadenersatz wegen Bauverzögerung	Gesetzgebung, welche Schadenersatzforderungen wegen Bauverzögerung gegen unterliegende Einsprechende/Beschwerdeführende ermöglicht
Vereinfachung Planungsrecht	Vereinfachung des Planungsrechts auf der Basis der geltenden Raumplanungsinstrumente (z.B. Aufhebung von Servituten zu Abständen, Höhen usw.)
Erhöhung Kosten für Einsprachen und Beschwerden	Erhöhung der Kosten für Einsprachen und Beschwerden
Verkürzung der Einsprachefristen	Verkürzung der Einsprachefristen
Veröffentlichung der Namen von Einsprechenden	Veröffentlichung der Namen von Einsprechenden

Handlungsansätze Beschleunigung Prozesse

Im Bericht	Im Fragebogen
Einschränkung auf materiell relevante Gründe	Einschränkung von Einwendungen und Beschwerden auf klar definierte und für Einsprechende materiell relevante Gründe
Höhere Hürden bei qualitätssichernden Verfahren	Höhere Hürden für Einwendungen zu Themen, die in qualitätssichernden Verfahren explizit abgehandelt wurden (z.B. städtebauliche Einordnung oder Dichte in Juryberichten)
Mitwirkungsverfahren als Voraussetzung für Einsprachen	Aktive (und dokumentierte) Beteiligung an Mitwirkungsverfahren in der Planungsphase als Voraussetzung für die Zulassung von Einsprachen / Einwendungen
Einsprachen als Voraussetzung für Rekurse	Einsprache / Einwendung als Voraussetzung für die Zulassung von Rekursen / Beschwerden
Elimination Einwendungen, nur Rekurs	Elimination von Einwendungen, nur Rekurs / Beschwerde nach Bauentscheid
Reduktion der Rekursinstanzen	Reduktion der Rekursinstanzen
Verbindliche Fristen, autom. Bewilligung	Verbindliche Fristen mit automatischer Bewilligung der Nutzung und Architektur nach qualitätssichernden Verfahren bei Fristüberschreitungen
Zweistufige Bewilligungsprozesse	Zweistufige Bewilligungsprozesse, in denen 1) Nutzung, Architektur und Städtebau bewilligt und 2) Technische Aspekte und Normen als Bedingung für die Baufreigabe geprüft werden
Konsolidierung Planungs- & Bewilligungsverfahren	«Koordination Plus»-Verfahren, die Bauwilligen ermöglichen, Planungs- & Bewilligungsverfahren in einem Entscheid zu konsolidieren.
Triage & Fast Track-Verfahren	Triage und Fast Track-Verfahren für Einwendungen und Beschwerden, die keine komplexen Abklärungen erfordern