

Sitzung vom 29. Oktober 2025

**1084. Anfrage (Studie zu Einsprachen und Rekursen
bei Bauprojekten)**

Kantonsrat Mario Senn, Adliswil, sowie die Kantonsrätinnen Barbara Franzen, Niederweningen, und Astrid Furrer, Wädenswil, haben am 7. Juli 2025 folgende Anfrage eingereicht:

Die Bundesämter für Raumentwicklung (ARE) und für Wohnungswesen (BWO) informierten am 1. Juli 2025 über die Resultate einer externen Studie zu den Folgen von Einsprachen und Rekursen auf Bauprojekte. Gemäss der Studie sollten die Planungs- und Bewilligungsprozesse rascher und effizienter durchgeführt werden können und besser vor missbräuchlichen oder opportunistischen Einsprachen und Rekursen geschützt werden. Es sei heute zu leicht, Wohnbauprojekte über Rechtsmittel zu verhindern oder zu verzögern. 80 Prozent der befragten Wohnbauproduzenten geben an, dass Einsprachen und Rekurse dazu führen, dass die Wohnungen später auf den Markt kommen. 71 Prozent sagten, dass die Wohnungen teurer werden.

Die Studienautoren empfehlen verschiedene Massnahmen, um die Planungs- und Bewilligungsprozesse zu beschleunigen. Dazu gehört, den Kreis der Rechtsmittelberechtigten zu begrenzen und die zulässigen Rügen auf konkrete, individuelle Interessen zu beschränken. Weiter sollten baurechtliche Beschwerden grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung haben, die Rekursinstanzen reduziert werden und Kosten für Einsprachen steigen.

Vor diesem Hintergrund bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Inwiefern teilt der Regierungsrat die Erkenntnisse der von ARE und BWO in Auftrag gegebenen Studien?
2. Wie stellt er sich zu den empfohlenen Massnahmen, insbesondere
 - a. zur Begrenzung des Kreises der Rechtsmittelberechtigten;
 - b. die Beschränkung des Beschwerdeinhaltes;
 - c. dem Entzug der aufschiebenden Wirkung;
 - d. der Reduktion der Rekursinstanzen;
 - e. der spürbaren Erhöhung der Kosten für Einsprachen;
 - f. zur besseren Koordination zwischen Behörden, die sich mit Baubewilligungen befassen (Zusammenführen von Verfahren im Sinne des One-Stop-Shop-Ansatzes)?

3. Hat der Regierungsrat Kenntnis über finanzielle Entschädigungen, um Einsprachen zu vermeiden bzw. deren Rückzug zu erwirken? Wie stellt sich der Regierungsrat zur Auferlegung von Schadenersatzforderungen bei Einsprachen?
4. Welche rechtsetzenden Massnahmen prüft der Regierungsrat derzeit bzw. würden im Rahmen des Gegenvorschlags zur «Wohnungsinitiative» (Vorlage 5994) geprüft?
5. Welche Chancen räumt der Regierungsrat den planungsrechtlichen Instrumenten, beispielsweise der Nutzungs- und der Gestaltungsplanung ein? Wie müssten diese qualitätssichernden Instrumente gestärkt werden, um rekursstabiler zu werden?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Mario Senn, Adliswil, Barbara Franzen, Niederweningen, und Astrid Furrer, Wädenswil, wird wie folgt beantwortet:

An einem Runden Tisch zum Thema Wohnungsknappheit, der am 13. Februar 2024 unter der Leitung von Bundesrat Guy Parmelin stattfand, haben sich Vertreterinnen und Vertreter der Kantone, Städte und Gemeinden, der Bau- und Immobilienwirtschaft sowie der Zivilgesellschaft auf einen Aktionsplan verständigt. Vor dem Hintergrund einer in vielen Regionen zunehmend angespannten Lage auf dem Wohnungsmarkt sollen die Massnahmen des Aktionsplans zu einer nachhaltigen Wohnraumversorgung beitragen.

Die vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und vom Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) in Auftrag gegebene Studie «Rechtsmittelsysteme im öffentlichen Baurecht» ist Teil des Aktionsplans. Die Studie zeigt Möglichkeiten auf, wie Planungs- und Baubewilligungsverfahren beschleunigt werden können. Das ARE und das BWO werden die Empfehlungen der Studie zuhanden des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation und des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung prüfen. Am Ende wird der Bundesrat entscheiden, welche der Empfehlungen umgesetzt oder zur Umsetzung empfohlen werden.

Zu Frage 1:

Der Regierungsrat begrüsst die Stossrichtung der Studie. Die Erkenntnisse aus der Studie stehen jedoch in einem gesamtschweizerischen Kontext und gehen nicht auf die spezifischen Verfahrensregeln der verschiedenen Kantone ein. Im Kanton Zürich wurden schon einige Massnahmen zur Verfahrensbeschleunigung umgesetzt und weitere Massnahmen sind in Prüfung.

Zu Fragen 2a und 2b:

Der Regierungsrat hält eine Einschränkung der Beschwerdeberechtigung bzw. der zulässigen Beschwerdegründe im Bereich des Planungs- und Baurechts für prüfenswert.

Zu Frage 2c:

Einen grundsätzlichen Entzug der aufschiebenden Wirkung in Planungs- und Baubewilligungsverfahren lehnt der Regierungsrat ab. Die aufschiebende Wirkung eines Rechtsmittels soll verhindern, dass der Streitgegenstand während des Rechtsmittelverfahrens verändert oder zerstört und damit ein Zustand geschaffen wird, der das Wirksamwerden des rechtskräftigen Rechtsmittelentscheids erschwert oder gar verunmöglicht. Im schlimmsten Fall müsste ein bereits erstelltes Gebäude wieder abgerissen werden. Da vor einem Abriss zwingend eine Verhältnismässigkeitsprüfung vorgenommen werden muss, wäre in solchen Fällen mit zusätzlichen Rechtsstreitigkeiten zu rechnen.

Zu Fragen 2d und 2e:

Im Gegensatz zu den meisten anderen Kantonen kennt der Kanton Zürich im Planungs- und Baurecht kein Einspracheverfahren. Die in der Studie geforderte Beschränkung auf einen doppelten Instanzenzug ist im Kanton Zürich somit heute schon umgesetzt. Im Sachbereich des Planungs-, Bau- und Umweltrechts ist im Kanton Zürich das Baurekursgericht erste Rechtsmittelinstanz. Die Entscheide des Baurekursgerichts können kantonsintern an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden.

Zu Frage 2f:

Im Kanton Zürich ist die Koordination der beteiligten Behörden im Baubewilligungsverfahren gewährleistet. Das Baugesuch wird stets bei der kommunalen Baubehörde eingereicht, auch wenn zusätzliche kantonale Beurteilungen erforderlich sind. Die Teilbeurteilungen der kantonalen Fachstellen werden intern koordiniert und in einer Gesamtverfügung zusammengefasst. Diese wird dann an die kommunale Baubehörde weitergeleitet, die den Gesuchstellenden die kantonale Gesamtverfügung zusammen mit ihrem eigenen Entscheid eröffnet.

Zu Frage 3:

Schadenersatzforderungen aufgrund missbräuchlicher Rekurse und Beschwerden können schon heute auf zivilrechtlichem Weg geltend gemacht werden. Allerdings setzt die Praxis hohe Hürden an die Voraussetzungen einer solchen Haftung. Die bundeszivilrechtliche Haftungsordnung darf durch kantonales Recht nicht geändert oder verschärft werden.

Zu Frage 4:

Der Gegenvorschlag zur Wohnungsinitiative sieht unter anderem vor, den Wohnungsbau durch weniger Regulierungen, die Beschleunigung baurechtlicher Verfahren und durch die Förderung einer verdichteten Bauweise an geeigneten Orten anzukurbeln. Erste Massnahmen sollen im Rahmen einer Änderung des Planungs- und Baugesetzes (LS 700.1) umgesetzt werden, die das Bauen im Bestand erleichtern soll. Mit Beschluss Nr. 827/2025 hat der Regierungsrat die Baudirektion ermächtigt, den entsprechenden Vorentwurf in die Vernehmlassung zu geben. Der Vorentwurf sieht unter anderem vor, dass beim Bauen im Bestand bis zu einem gewissen Grad von Baubegrenzungsnormen abgewichen werden darf. Bauliche Erweiterungen wie Aufstockungen, Dachausbauten oder Anbauten sollen begünstigt werden, wenn damit zusätzliche Wohneinheiten geschaffen werden. Weitere Massnahmen zur Deregulierung und Verfahrensbeschleunigung würden mit Annahme des Gegenvorschlags zur Wohnungsinitiative geprüft.

Zu Frage 5:

Die Baudirektion prüft Nutzungs- und Sondernutzungsplanungen auf ihre Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit. Eine Genehmigung wird nur erteilt, wenn alle diese Voraussetzungen erfüllt sind. Die Prüfung erfolgt in enger Abstimmung mit den jeweils zuständigen Fachstellen, die ihr Fachwissen in den Entscheidungsprozess einbringen. Ausserdem passt die Baudirektion ihre Genehmigungspraxis laufend an die einschlägige Rechtsprechung an. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass die Planungen im Falle eines Rechtsmittels standhalten. Kommunale Nutzungsplanungen werden deshalb nur selten angefochten (knapp 10% bzw. ungefähr 15 Planungen pro Jahr). In der überwiegenden Mehrzahl der Fälle teilen die Gerichte die Beurteilung der Baudirektion und bestätigen deren Genehmigungsentscheide im Grundsatz. Rückweisungen erfolgen nur in Ausnahmefällen und betreffen meist Einzelfragen ohne grundlegende Bedeutung. Diese Ergebnisse unterstreichen die hohe Qualität der kommunalen Planungsarbeiten und die Rechtskonformität der kantonalen Genehmigungspraxis.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli