



## Bundesregelung für ein strafferes Baubewilligungsverfahren?

### Würdigung aus bundesstaatsrechtlicher Sicht

BERNHARD WALDMANN, Prof. Dr. iur., Rechtsanwalt

PATRICK BOSSY DELGADO, MLaw, Rechtsanwalt

*In vielen Regionen fehlt es an genügend Wohnungen, um die steigende Nachfrage zu befriedigen. Eine empirische Studie hat gezeigt, dass der Wohnungsbau häufig mit Einsprachen und Rechtsmitteln ausgebremst wird. Verschiedene Akteure aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft verlangen die Schaffung von bundesrechtlichen Regelungen, welche die Einsprache- und Rechtsmittelbefugnis von Nachbarn einschränken und die Kostenrisiken zwischen Bauherrn und Einsprechenden neu verteilen. Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf die Frage, ob und wie weit der Bund überhaupt ermächtigt ist, den Kantonen für das Baubewilligungsverfahren weitere Vorgaben zu machen.*

*Dans de nombreuses régions, il manque suffisamment de logements pour répondre à la demande croissante. Une étude empirique a montré que la construction de logements est souvent freinée par des oppositions et des recours juridiques. Divers acteurs issus des milieux politiques, économiques et scientifiques réclament la mise en place de réglementations fédérales qui limitent le droit d'opposition et de recours des voisins et redistribuent les risques financiers entre les maîtres d'ouvrage et les opposants. Le présent article se concentre sur la question de savoir si et dans quelle mesure la Confédération est habilitée à imposer aux cantons des exigences supplémentaires en matière de procédure d'octroi des permis de construire.*

*In molte regioni mancano alloggi sufficienti per soddisfare la crescente domanda. Uno studio empirico ha dimostrato che la costruzione di alloggi è spesso ostacolata da ricorsi e mezzi di ricorso. Diversi attori del mondo politico, economico e scientifico chiedono l'introduzione di norme di diritto federale che limitino il diritto di opposizione e di ricorso dei vicini e redistribuiscano i rischi di costo tra i costruttori e gli oppositori. Il presente contributo si concentra sulla questione se e in che misura la Confederazione sia autorizzata a imporre ulteriori requisiti ai Cantoni per la procedura di concessione delle licenze edilizie.*

Universität Freiburg  
Institut für Föderalismus  
Av. Beauregard 1  
CH-1700 Freiburg

Tel. +41 (0) 26 300 81 25

[www.federalism.ch](http://www.federalism.ch)



UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT  
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

## Inhaltsverzeichnis

<b>I.</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>Bundesstaatliche Kompetenzordnung im Planungs- und Baurecht</b> .....	<b>6</b>
	1. Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes von Art. 75 Abs. 1 BV.....	6
	2. Kantonale Kompetenzen.....	9
<b>III.</b>	<b>Verfahrenshoheit der Kantone mit punktuellen bundesrechtlichen Vorgaben</b> .....	<b>10</b>
	1. Ausgangslage.....	10
	2. Bundesrechtliche Vorgaben für das Baubewilligungsverfahren im bestehenden RPG.....	11
	a. Art. 25 Abs. 2 RPG (Bewilligung für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen).....	11
	b. Art. 25 Abs. 1 <sup>bis</sup> RPG (Erledigungsfristen für das Baubewilligungsverfahren).....	12
	c. Art. 25a RPG (Grundsätze der Koordination).....	13
<b>IV.</b>	<b>Ausbau der bundesrechtlichen Vorgaben für das Baueinspracheverfahren?</b> .....	<b>13</b>
	1. (Weitergehende) bundesrechtliche Vorgaben für eine Beschleunigung der Bauverfahren.....	13
	2. Bundesregelung für eine Einschränkung der Rügegründe.....	14
	3. Bundesregelung für eine massvolle Kostenaufgabe bei Baueinsprachen...	15
<b>V.</b>	<b>Schluss</b> .....	<b>17</b>
<b>VI.</b>	<b>Quellen</b> .....	<b>17</b>

## I. Einleitung

Das Thema der «*Wohnungsknappheit*»<sup>1</sup> beherrscht heute weite Bereiche der Innenpolitik. In den letzten Jahren ist es nicht nur in den Grossstädten, sondern in vielen Regionen der Schweiz zunehmend schwieriger geworden, eine bezahlbare Wohnung zu finden. Seit einigen Jahren sinkt der Anteil leerer Wohnungen am Gesamtwohnungsbestandteil («Leerwohnungsziffer») – dies freilich mit Unterschieden je nach Region, Wohnungssegment und Nutzungsart.<sup>2</sup> Selbst unter Berücksichtigung der gebotenen Differenzierungen lässt sich feststellen, dass wir bei einer dynamischen Betrachtung der Entwicklungen in vielen Regionen der Schweiz auf eine akute Mangellage an angemessenem und bezahlbarem Wohnraum zusteuern. Während die Nachfrage infolge des Bevölkerungswachstums, der Binnenmigration in die Ballungszentren, des Rückgangs der durchschnittlichen Grösse eines Haushalts und des damit zunehmenden individuellen Wohnflächenbedarfs ansteigt, scheint das Angebot damit nicht Schritt halten zu können. Für diesen Zustand werden neben dem einwanderungsbedingten Bevölkerungswachstum häufig Überregulierung und die Länge der Bewilligungs- und Rechtsmittelverfahren, aber auch Marktversagen verantwortlich gemacht.<sup>3</sup>

Der Ruf nach einer Intervention des Bundes ist sowohl in der *Bundesverwaltung* als auch in der *Bundesversammlung* aufgenommen worden.

Im Rahmen eines von Bundesrat PARMELIN im Mai 2023 einberufenen Runden Tisches wurde im Februar 2024 ein *Aktionsplan*<sup>4</sup> verabschiedet, an welchem Vertreter des Bundes, der Kantone, der Städte und Gemeinden, der Bau- und Wohnungswirtschaft sowie der Zivilgesellschaft beteiligt waren. Der Aktionsplan schlägt insgesamt 35 Massnahmen vor, die mit Blick auf die Erhöhung des Wohnangebots und der Schaffung von mehr Wohnraum zur Umsetzung empfohlen werden. Ein Paket betrifft Massnahmen zur Stärkung und Beschleunigung des Planungs- und Baubewilligungsverfahrens, indem offensichtlich missbräuchliche Einsprachen reduziert, Einspracheverfahren verwesentlicht und die Verfahren effizienter gestaltet werden sollen.<sup>5</sup>

Daneben haben sowohl der Ständerat<sup>6</sup> als auch der Nationalrat<sup>7</sup> bereits in der Herbstsession 2023 ein praktisch gleichlautendes Postulat angenommen, das den Bundesrat beauftragt zu prüfen, ob

---

<sup>1</sup> Verbreitet ist auch bereits von «Wohnungskrise» oder «Wohnungsnotstand» die Rede. Teilweise wird gar von einer «Raumverschwendung» gesprochen: MARTEL ANDREA/SELIGER FLORIAN, Viele halbleere Einfamilienhäuser; Die Schweiz leidet an Raumverwendung, in: [NZZonline vom 29. September 2025](#).

<sup>2</sup> Vgl. die Rubrik «Leerwohnungen» des [BFS](#), Entwicklung 1980–2025. Von 2010 bis 2020 stieg die Leerwohnungsziffer stetig auf 1,72% an und geht seither schrittweise zurück; im Jahr 2025 betrug sie im Landesdurchschnitt gerade noch einmal 1,00%. Kantonal und regional bestehen grosse Unterschiede; die Leerwohnungsziffer variiert von Genf (0.34%) und Zug (0.42%) bis Jura (3.03%).

<sup>3</sup> Vgl. für eine Übersicht der Argumente WALDMANN, BR/DC, S. 178.

<sup>4</sup> [Aktionsplan](#) Wohnungsknappheit, Runder Tisch vom 13. Februar 2024.

<sup>5</sup> [Aktionsplan](#) Wohnungsknappheit, a.a.O., S. 9 f. (Massnahmen B.2.1-B.2.3, B.3.1-B.3.4).

<sup>6</sup> [Postulat 23.3640](#) (GMÜR-SCHÖNENBERGER) «*Massvolle Kostenaufgabe bei Einsprachen in Baubewilligungs- und Nutzungsplanverfahren*», angenommen am 20. September 2023.

<sup>7</sup> [Postulat 23.3918](#) (MÜLLER) «*Keine Gratisverzögerungen von rechtskonformen Bau- und Planungsprojekten*», angenommen am 27. September 2023.

durch eine entsprechende Anpassung von Art. 33 RPG<sup>8</sup> die gesetzliche Grundlage für ein massvolles Kostenrisiko bei Einsprachen geschaffen werden kann. Ein Jahr später überwies der Ständerat<sup>9</sup> ein weiteres Postulat, das den Bundesrat beauftragt, in einem Bericht darzulegen, wie die Rügemöglichkeiten von Einsprechern in Bau- und Planungsverfahren zumindest auf Bundesebene auf jene Punkte beschränkt werden können, welche die eigenen schutzwürdigen Interessen des Einsprechers betreffen. In der Frühjahrssession 2025 beauftragte der Ständerat<sup>10</sup> den Bundesrat in einem Postulat, den [Aktionsplan](#) gegen Wohnungsknappheit zu überprüfen und einen Bericht zu erstellen, in welchem die hauptsächlichen Ursachen der stetig zunehmenden Dauer von Bauverfahren analysiert und Massnahmen vorgeschlagen werden, wie die Verfahrensdauer von der Baueingabe bis zur Baufreigabe auf zwei Jahre oder jedenfalls drastisch reduziert werden kann. Derzeit in den Räten hängig ist eine Motion, die den Bundesrat beauftragen soll, missbräuchliche Einsprachen in Planungs- und Baubewilligungsverfahren zu analysieren und mit geeigneten Massnahmen zu bekämpfen.<sup>11</sup>

In Umsetzung des erwähnten «Aktionsplans Wohnungsknappheit» haben das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) eine umfassende Studie in Auftrag gegeben. Die *Studie «Rechtsmittelsysteme im öffentlichen Baurecht»*<sup>12</sup> besteht aus zwei Grundlegendokumentationen (Rechtsstudie<sup>13</sup> und empirischer Teil<sup>14</sup>) sowie einem Schlussbericht mit Erkenntnissen und Empfehlungen<sup>15</sup>.

Die Studie zeigt anhand von Befragungen auf, dass viele Bauprojekte für Wohnungen aufgrund von Einsprachen und Rekursen blockiert, verzögert oder gar verhindert werden. Ausserdem weist die Studie auf die unerwünschten Folgen missbräuchlicher und opportunistischer Einsprachen hin.<sup>16</sup> Vor dem Hintergrund dieser Erkenntnisse empfehlen die Studienautoren in ihrem Schlussbericht die Schaffung bundesgesetzlicher Grundlagen, die den Kreis der Einsprache- und Rechtsmittelberechtigten sowie deren Rügemöglichkeiten begrenzen und die einseitige Kosten- und Risikoverteilung bei Einsprachen und Rekursen korrigieren.<sup>17</sup>

Schliesslich haben diese Bestrebungen einen gewissen Flankenschutz durch die *Lehre* erhalten.

Für ALAIN GRIFFEL<sup>18</sup> haben die Ausweitung der Legitimationsumschreibung im Gesetz sowie die grosszügige, bisweilen «aus dem Ruder gelaufen[e]» Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Beschwerde-

<sup>8</sup> Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 (SR 700).

<sup>9</sup> [Postulat 24.3637](#) (CARONI) «Einsprachen sind wieder auf schutzwürdige Interessen zu beschränken», angenommen am 17. September 2024.

<sup>10</sup> [Postulat 24.4411](#) (WICKI) «In zwei Jahren von der Baueingabe bis zum Spatenstich – Beschleunigung der Bauverfahren in Abstimmung mit dem Aktionsplan gegen Wohnungsknappheit», angenommen am 11. März 2025.

<sup>11</sup> [Motion 24.4475](#) (FEHR DÜSEL) «Analyse und Bekämpfung von offensichtlich missbräuchlichen Einsprachen in Planungs- und Baubewilligungsverfahren», angenommen im Nationalrat am 21. März 2025, derzeit hängig im Ständerat.

<sup>12</sup> Abrufbar auf der Website des [ARE](#) und des [BWO](#). Zum Ganzen auch [Medienmitteilung des Bundes](#) vom 1. Juli 2025; ZULLIGER JÜRIG, Einsprachen hindern die Schweiz am Bauen, NZZ vom 2. Juli 2025, S. 21 ([NZZonline vom 1. Juli 2025](#)).

<sup>13</sup> HUSER, Rechtsstudie.

<sup>14</sup> Brütsch/Zimmerli, Befragung.

<sup>15</sup> Huser/Brütsch/Zimmerli, Empfehlungen.

<sup>16</sup> BRÜTSCH/ZIMMERLI, Befragung, S. 24 (Erkenntnisse aus der Befragung).

<sup>17</sup> HUSER/BRÜTSCH/ZIMMERLI, Empfehlungen, S. 33 f.

<sup>18</sup> GRIFFEL, ZBI 2025, S. 291 ff.; vgl. auch bereits ZBI 2022, S. 113 f.

legitimation in Bausachen dazu geführt, dass es für Nachbarn ein Leichtes geworden sei, praktisch jedes Bauvorhaben zu verzögern und zu verhindern.<sup>19</sup> Nach einer dogmatischen Analyse der Legitimationsvoraussetzungen fordert GRIFFEL eine Änderung der Praxis zu baurechtlichen Nachbarbeschwerden, «entweder durch das Bundesgericht selbst – was vorzuziehen wäre – oder durch den Gesetzgeber».<sup>20</sup>

Auch KATHRIN AMSTUTZ fordert eine Rückkehr zur «rügebezogenen Betrachtungsweise» und verweist auf das Postulat CARONI.<sup>21</sup> Darüber hinaus begrüsst sie in Bezugnahme auf das Postulat GMÜRSCHÖNENBERGER die Schaffung einer Rechtsgrundlage in Art. 33 RPG für eine Auferlegung moderater Verfahrenskosten an unterliegende Einsprecherinnen und Einsprecher.<sup>22</sup>

RENÉ WIEDERKEHR und STEFAN EGGENSCHWILER üben zwar ebenfalls Kritik an der grosszügigen Legitimationspraxis des Bundesgerichts,<sup>23</sup> verzichten aber auf Empfehlungen an den Gesetzgeber.

Die im Raum stehenden Forderungen nach der Schaffung von bundesrechtlichen Regelungen für eine Einschränkung der Einsprache<sup>24</sup> und Beschwerdebefugnis von Nachbarn und deren Rügemöglichkeiten sowie eine massvolle Kostenauflegung bei Einsprachen werfen in erster Linie *verfahrensrechtliche Fragen* auf:

Die Einsprache ist – als formalisiertes Anhörungsrecht vor dem Erlass der erstinstanzlichen Verfügung – grundsätzlich kostenlos zu gewähren.<sup>25</sup> Dabei stellt sich auch die Frage, ob und inwieweit die Einführung einer grundsätzlichen Kostenpflicht für Einsprecher einen unerwünschten Abschreckungseffekt und damit einen Eingriff in das Grundrecht des rechtlichen Gehörs bewirkt.<sup>26</sup> Ferner bleibt zu prüfen, ob die in der Praxis erfolgte Erweiterung der Einsprache- und Beschwerdelegitimation nicht bereits in der Justizreform angelegt und damit voraussehbar war.

Die auf dem Tisch liegenden Vorschläge für Gesetzesrevisionen sind auch aus *bundesstaatlicher* Sicht auf den Prüfstand zu stellen. Die nachfolgende Analyse konzentriert auf die Frage, ob und inwieweit der Bund überhaupt ermächtigt ist, den Kantonen weitere Vorgaben für das Einsprache- und Beschwerdeverfahren in Bausachen zu machen. Im Folgenden wird zunächst die bundesstaatliche Kompetenzordnung im Planungs- und Baurecht in Erinnerung gerufen (II.). Daran

<sup>19</sup> GRIFFEL, ZBI 2025, S. 294, 314.

<sup>20</sup> GRIFFEL, ZBI 2025, S. 315, unter Hinweis auf das Postulat 24.3637 (CARONI).

<sup>21</sup> AMSTUTZ, S. 83.

<sup>22</sup> AMSTUTZ, S. 86.

<sup>23</sup> WIEDERKEHR/EGGENSCHWILER, Rz. 75 ff., 77 bezüglich der Annahme der besonderen Betroffenheit von Nachbarn in einer Distanz von bis zu 100 Metern zum Bauvorhaben, nicht aber mit Bezug auf das schutzwürdige Interesse (s. Rz. 95 ff.).

<sup>24</sup> Das im Vorfeld des Bauentscheids zur Verfügung stehende Verfahren, in welchem Dritte ihre Einwände gegen das Bauprojekt vorbringen können, wird gemeinhin als «Einspracheverfahren» bezeichnet. Im Grunde genommen handelt es sich um ein förmliches Einwendungsverfahren, das von der Einsprache i.S. eines Rechtsmittels abzugrenzen ist. Statt vieler DUSSY, Rz. 7.120.

<sup>25</sup> BGE 143 II 467 E. 2.6; im Ergebnis zustimmend THURNHERR/PLETSCHER, S. 1334 ff., 1137 f., 1340; kritisch HUSER, Rechtsstudie, S. 68 f.

<sup>26</sup> Es stellt sich auch die Frage, ob und inwieweit die Einführung einer grundsätzlichen Kostenpflicht für Einsprecher einen unerwünschten Abschreckungseffekt und damit einen Eingriff in das Grundrecht des rechtlichen Gehörs bewirkt (BGE 143 II 467 E. 2.6); ablehnend AMSTUTZ, S. 85 f.; ebenfalls kritisch HUSER, Rechtsstudie, S. 68 f. Zum Begriff und zur grundrechtsdogmatischen Bedeutung des «*chilling effects*»: SCHREIBER MARKUS/JOSS MARA, Der «Chilling Effect» auf die Grundrechtsausübung, ZBI 121/2020, S. 523 ff.

anschliessend werden die punktuellen Einschränkungen der kantonalen Verfahrenshoheit im bestehenden Recht skizziert (III.), bevor der geforderte Ausbau entsprechender bundesrechtlicher Vorgaben für das Baubewilligungsverfahren aus bundesstaatsrechtlicher Sicht gewürdigt wird (IV.).

## II. Bundesstaatliche Kompetenzordnung im Planungs- und Baurecht

### 1. Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes von Art. 75 Abs. 1 BV

Art. 75 Abs. 1 BV<sup>27</sup> begründet für den Bund gleichzeitig eine Kompetenz und eine Pflicht, Grundsätze der Raumplanung festzulegen.

Gegenstand dieser Kompetenz- und Aufgabennorm bildet die «*Raumplanung*». Zwar stand ursprünglich die Schaffung einer Zonenordnung im Vordergrund.<sup>28</sup> Es galt allerdings von Anfang an als unbestritten, dass sich die Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes auf alle Instrumente zur Ordnung der Bodennutzung und der Koordination raumwirksamer Aufgaben beziehen sollte.<sup>29</sup> Dazu gehört ebenfalls die Baubewilligung als Instrument zur Durchsetzung der Raumplanung im Einzelfall.<sup>30</sup> Dass die Baubewilligung bereits zuvor als Instrument zur Verwirklichung des kantonalen Baurechts (insbesondere des Baupolizeirechts) gedient hatte,<sup>31</sup> vermag daran nichts zu ändern. Die Baubewilligung bildet Bestandteil des im Raumplanungsgesetz des Bundes verankerten Konzepts eines planerischen Stufenbaus, in welchem jede Stufe die ihr zugeschriebene Funktion zu erfüllen hat. Der Baubewilligung bzw. dem Baubewilligungsverfahren wird dabei (von Bundesrechts wegen) die Funktion zugeschrieben, den Nutzungsplan im konkreten Einzelfall zu verwirklichen, indem geprüft wird, ob ein Bauprojekt den in der Nutzungsplänen ausgedrückten Ordnungsvorstellungen entspricht.<sup>32</sup> Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz erstreckt sich von ihrem Gegenstand somit auch auf die Regelung der Baubewilligungspflicht und der Bewilligungsvoraussetzungen sowie des zur Verwirklichung des materiellen Rechts notwendigen Verfahrens.<sup>33</sup> Sie erfasst den Bereich der «Raumplanung» somit «in seiner ganzen Breite».<sup>34</sup> Die Raumplanung selbst fällt – unter Vorbehalt punktueller Sachplanungskompetenzen des Bundes – in die Zuständigkeit der Kantone.<sup>35</sup> Immerhin werden die Kantone in Art. 75 Abs. 1 BV zur Wahrnehmung dieser Zuständigkeit verpflichtet (sog. «Pflichtaufgabe»).

---

<sup>27</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

<sup>28</sup> Bundesrat, Botschaft Art. 22<sup>quater</sup> aBV, BBl 1967 II 139; Botschaft RPG 1974, BBl 1972 I 1457 («Prinzip der Zonenbildung»).

<sup>29</sup> Botschaft Revision RPG 1995, BBl 1994 III 1091.

<sup>30</sup> JAGMETTI, Komm. Art. 22<sup>quater</sup> aBV, N 46.

<sup>31</sup> Vgl. HÄNNI, S. 363 ff. («formelles Baupolizeirecht»).

<sup>32</sup> BGE 140 II 262 E. 2.3.1; 137 II 254 E. 3.1.

<sup>33</sup> RUCH/HETTICH, SGK BV, Art. 75 N 26, 32.

<sup>34</sup> JAGMETTI, Komm. Art. 22<sup>quater</sup> aBV, N 105; vgl. auch GRIFFEL, Gutachten, S. 13.

<sup>35</sup> HAAG, CR Cst., Art. 75 N 30; JAGMETTI, Komm. Art. 22<sup>quater</sup> aBV, N 122.

Obwohl die Bundeskompetenz die Raumplanung in ihrer ganzen Breite erfasst, bleibt sie vom Umfang her auf den Erlass von «Grundsätzen» beschränkt. Der Verfassungsgeber wollte die Kompetenz auf die Regelung «raumplanerisch wesentlicher Anliegen» beschränken.<sup>36</sup> Die Verfassung gibt für den Umfang und die Dichte der Bundesregelung kein bestimmtes Mass, aber mit den verfassungsrechtlichen Zielen der zweckmässigen und haushälterischen Bodennutzung und der geordneten Besiedlung des Landes einen (inhaltlichen) Massstab vor. Die Kompetenz erstreckt sich auf alle Regelungen, die für die Erreichung dieser Ziele geeignet und erforderlich sind.<sup>37</sup> Die Kompetenz ist nicht auf bestimmte Normtypen beschränkt. So kann der Bund nicht nur den Kantonen Vorgaben für eigene Vorschriften und Planungen machen, sondern auch Regelungen aufstellen, die ohne kantonale Ausführungsvorschriften Geltung beanspruchen und direkt Privatpersonen adressieren.<sup>38</sup> Die zulässige Tiefe bzw. Dichte der einzelnen Bestimmungen hängt im Weiteren davon ab, wie nah sie an den verfassungsrechtlichen Zielen sind und wie wichtig sie sind, um diese Ziele zu verwirklichen. Im Bereich der für die verfassungsrechtlichen Ziele einschlägigen «Kernfestlegungen»<sup>39</sup> bzw. «Schwerpunkthemen»<sup>40</sup> kann der Bund auch Normen mit einem hohen Detaillierungsgrad erlassen.<sup>41</sup> In der neueren Lehre werden sogar abschliessende Regelungen akzeptiert, soweit dies für die Verwirklichung der verfassungsrechtlichen Ziele unerlässlich ist<sup>42</sup> und den Kantonen für den ganzen Regelungsbereich der Raumplanung substantielle eigene Regelungskompetenzen verbleiben.<sup>43</sup> Die Bewahrung der substantiellen Regelungsbefugnisse bezieht sich – als Wesensmerkmal der Grundsatzgesetzgebungskompetenz<sup>44</sup> – nicht auf die einzelne Bundesnorm, sondern auf den ganzen Regelungsbereich der Sachmaterie bzw. auf das «Regelungsganze»<sup>45</sup>.

Im Ergebnis führt diese, sich an den verfassungsrechtlichen Zielen der Raumplanung ausrichtende Betrachtung zu einer *dynamischen Auslegung* der Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes.<sup>46</sup> Konnten die Ziele mit dem bisherigen Instrumentarium nicht erreicht werden, lassen sich neue und detailliertere Bundesregelungen rechtfertigen. Mit einer solchen Auslegung der Grundsatzgesetzgebungskompetenz wird zwar eine gewisse Flexibilität geschaffen; gleichzeitig drohen sich die Grenzen zu einer umfassenden (oder mindestens einer fragmentarischen)

---

<sup>36</sup> Botschaft RPG 1979, BBl 1978 I 1028.

<sup>37</sup> RUCH/HETTICH, SGK BV, Art. 75 N 32. Vgl. auch GRIFFEL, Gutachten, S. 32 f. mit der Einschränkung auf einen gesamtschweizerischen Regelungsbedarf. Diese Einschränkung ergibt sich m.E. eher aus dem kompetenzbegrenzenden Subsidiaritätsprinzip (vgl. nachfolgend S. 8 in medio).

<sup>38</sup> BIAGGINI, Komm. BV, Art. 75 N 3; RUCH/HETTICH, SGK BV, Art. 75 N 30; GRIFFEL, Gutachten, S. 18; DERS., BSK BV, Art. 75 N 25a in initio.

<sup>39</sup> Botschaft Revision RPG 2012, BBl 2010 1082.

<sup>40</sup> Botschaft Revision RPG 1998, BBl 1996 III 550.

<sup>41</sup> BIAGGINI, Komm. BV, Art. 75 N 3; GRIFFEL, Gutachten, S. 14 f.; HAAG, CR Cst., Art. 75 N 32; HÄNNI, S. 71; JAGMETTI, Komm. Art. 22<sup>quater</sup> aBV, N 105 f.; RUCH/HETTICH, SGK BV, Art. 75 N 30 ff.; UHLMANN/STALDER, Rz. 12.

<sup>42</sup> GRIFFEL, Gutachten, S. 13 f., 33 (nur «das Nötige», nicht «das Wünschbare»); UHLMANN/STALDER, Rz. 12, 15 (mit dem Beispiel von Art. 24 ff. RPG).

<sup>43</sup> Uhlmann/Stalder, Rz. 10.

<sup>44</sup> TSCHANNEN, Rz. 769.

<sup>45</sup> So explizit GRIFFEL, Gutachten, S. 11, mit dem Hinweis, dass der Begriff der «Rahmengesetzgebung» an sich treffender wäre; zum Ganzen auch MÄCHLER, S. 50; MÜLLER/UHLMANN/HÖFLER, Rz. 382 (S. 222).

<sup>46</sup> GRIFFEL, Gutachten, S. 33 f.; Botschaft Revision RPG 2012, BBl 2010 1082.

Bundeskompetenz zu verwischen. Stellt sich heraus, dass sich die Zersiedlung des Landes unter der bestehenden bundesstaatlichen Aufgabenteilung nicht wirksam bekämpfen lässt, wäre es letztlich mit Blick auf die Ordnungsfunktion der Bundesverfassung sachgerechter, den Umfang der Bundeskompetenzen über eine Verfassungsänderung zu erweitern.

In der Wahrnehmung der durch Art. 75 Abs. 1 BV begründeten Rechtsetzungskompetenzen hat der Bund sowohl für die Schaffung neuer Regelungen als auch hinsichtlich des Detaillierungsgrads seiner Vorschriften weitere für die bundesstaatliche Aufgaben- und Kompetenzverteilung einschlägige Verfassungsgrundsätze zu berücksichtigen:<sup>47</sup>

- So wirkt das *Prinzip der Subsidiarität* (Art. 5a, Art. 43a Abs. 1 BV) einschränkend auf den Umfang der Ausschöpfung der bestehenden Grundsatzkompetenz: Als «Kompetenzausübungsmaxime» wird der Bundesgesetzgeber angehalten, von seiner Grundsatzkompetenz nur soweit Gebrauch zu machen, als es zur Verwirklichung der verfassungsrechtlichen Ziele der haushälterischen und geordneten Bodennutzung einer gesamtschweizerischen Regelung bedarf.<sup>48</sup>
- In Verbindung mit dem Subsidiaritätsprinzip lässt sich auch aus dem *Grundsatz der Eigenständigkeit der Kantone* (Art. 47 BV) eine Pflicht des Bundes ableiten, bei der Wahrnehmung der Grundsatzgesetzgebungskompetenz bestehende kantonale Zuständigkeits- und Aufgabenbereiche so weit wie möglich zu bewahren («Aufgabenautonomie») und übermässige Eingriffe in die kantonalen Organisationsstrukturen («Organisationsautonomie») zu unterlassen.<sup>49</sup>
- Schliesslich hat der Bund den Kantonen für die Umsetzung des Bundesrechts eine möglichst grosse Gestaltungsfreiheit zu belassen und den kantonalen Besonderheiten Rechnung zu tragen (Art. 46 Abs. 3 BV; «*Vollzugsautonomie*»). Obwohl die Raumplanung den Kantonen von Bundesverfassungs wegen als Aufgabe auferlegt wird, handelt es sich dabei nicht um eine eigentliche Vollzugsaufgabe; die Kantone haben die Grundsätze des Raumplanungsrechts zwar zu beachten, aber nicht im eigentlichen Sinne zu vollziehen, sondern diese überhaupt erst im Sinne des Bundesrechts zu realisieren. Angesichts der hohen Regelungsdichte der bundesrechtlichen Vorgaben wird heute allerdings vermehrt davon ausgegangen, dass die Kantone mit der Raumplanung Bundesrecht vollziehen.<sup>50</sup>

Bundesvorschriften, die als solche oder in ihrem Detaillierungsgrad den Charakter von «Grundsätzen» überspannen und damit über die von Art. 75 BV eingeräumte Regelungskompetenz hinausgehen, bleiben aufgrund von Art. 190 BV gleichwohl verbindlich. Dasselbe gilt für Bundesregelungen, die den genannten Maximen zur föderalen Zurückhaltung widersprechen.

---

<sup>47</sup> Uhlmann/Stalder, Rz. 20.

<sup>48</sup> Vgl. GRIFFEL, S. 13 («Der Bund hat insbesondere das zu regeln, was von landesweiter Bedeutung ist oder gesamtschweizerischer Harmonisierung bedarf»).

<sup>49</sup> Vgl. Botschaft NFA, BBl 2002 2460 f.; BELSER/MASSÜGER, BSK BV, Art. 47 N 9 f.; EGLI, SGK BV, Art. 47 N 9 ff.

<sup>50</sup> Vgl. illustrativ ARE, Neues Raumplanungsrecht, Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung und Empfehlungen für den Vollzug, Bern 2001, Vorwort; ferner GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 22.

## 2. Kantonale Kompetenzen

Das Baurecht sowie das aus diesem hervorgegangene Raumplanungsrecht fällt in den originären Zuständigkeitsbereich der Kantone.<sup>51</sup> Dabei haben die Kantone die Grundsätze des Raumplanungsgesetzes (RPG<sup>52</sup>) sowie die Regelungen der Umwelt- und Energiegesetzgebung des Bundes zu beachten. Die darin enthaltenen Vorgaben betreffen nicht nur die kantonale Raumplanung, sondern auch das Baurecht. So erstreckt sich die Grundsatzgesetzgebungskompetenz von Art. 75 Abs. 1 BV auch auf materielle und formelle Bauvorschriften, «die mit der Raumplanung unmittelbar verknüpft sind».<sup>53</sup>

Die Regelungsspielräume der Kantone sind allerdings in den letzten Jahren nicht nur durch das Anwachsen bau- und planungsrelevanter Normen des Bundesumwelt- und -energierechts, sondern auch durch Teilrevisionen des RPG<sup>54</sup> «spürbar enger»<sup>55</sup> geworden. Während Ausführungen in der bundesrätlichen Botschaft zur Einhaltung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung entweder fehlen oder relativ dünn bleiben, häufen sich kritische Stimmen. So moniert GRIFFEL, dass dem Gesetzgeber das «Gespür» für die Unterschiede zwischen einer Grundsatz- und einer umfassenden Gesetzgebungskompetenz inzwischen gänzlich abhanden gekommen sei.<sup>56</sup> Auch FELIX UHLMANN und BEAT STALDER haben den Eindruck, «dass der Bund (...) im Raumplanungsrecht insgesamt den Bereich der Grundsatzgesetzgebungskompetenz verlassen hat».<sup>57</sup> Selbst das kantonale Baurecht, insbesondere das Verfahrensrecht, bleibt vor bundesrechtlichen Regulierungen nicht verschont. Dazu haben nicht nur die gestützt auf Art. 75b BV erlassene Zweitwohnungsgesetzgebung, sondern auch weitere Vorschriften des baurelevanten Umwelt- und Energierechts beigetragen, die teilweise im RPG selbst Eingang gefunden haben.<sup>58</sup>

---

<sup>51</sup> GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 21; HÄNNI, S. 11 f.

<sup>52</sup> Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 (SR 700).

<sup>53</sup> RUCH/HETTICH, SGK BV, Art. 75 N 26.

<sup>54</sup> Dies betrifft v.a. die Teilrevision von 1998 zum Bauen ausserhalb der Bauzonen (AS 2000 2042), Teile der Teilrevision «RPG 1» (AS 2014 899) – vgl. insbesondere Art. 30a RPV – sowie neuerdings die Teilrevision «RPG 2» (BBI 2023 2488).

<sup>55</sup> HÄNNI, S. 13.

<sup>56</sup> GRIFFEL, BSK BV, Art. 75 N 43.

<sup>57</sup> Uhlmann/Stalder, Rz. 58.

<sup>58</sup> Vgl. die Regelung betreffend Solaranlagen in Art. 18a RPG und den Ausführungsvorschriften von Art. 32a-c RPV; zum Ganzen RUCH/HETTICH, SGK BV, Art. 75 N 27.

### III. Verfahrenshoheit der Kantone mit punktuellen bundesrechtlichen Vorgaben

#### 1. Ausgangslage

Art. 25 Abs. 1 RPG hält explizit fest, dass die Kantone Zuständigkeiten und Verfahren ordnen. Es handelt sich insofern um eine deklaratorische Bestimmung, als die Verfahrens- und Organisationshoheit bereits von Verfassungs wegen gewährleistet (Art. 47 BV) ist. Immerhin werden die Kantone zugleich aufgefordert, die Zuständigkeiten und Verfahren zur Umsetzung des RPG zu regeln.<sup>59</sup> Der Geltungsbereich von Art. 25 Abs. 1 RPG erstreckt sich über Nutzungspläne hinaus auf alle Planungsverfahren sowie das Bewilligungsverfahren für einzelne Bauprojekte.<sup>60</sup> Die *Verfahrenshoheit* und *Organisationsautonomie* der Kantone gilt nicht absolut. Eingriffe (des Bundesgesetzgebers) sind zulässig, «wenn sie für die Sicherstellung einer richtigen und rechtzeitigen Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone notwendig und verhältnismässig sind».<sup>61</sup> Unabhängig von bundesgesetzlichen Vorgaben haben die Kantone die Verfahrensgarantien der Bundesverfassung (Art. 29, 29a BV) und des Völkerrechts (insbesondere Art. 6 Ziff. 1 EMRK) zu beachten.<sup>62</sup>

Die Kompetenz des *Bundes* zum Erlass von Grundsätzen für die Raumplanung schliesst die Befugnis mit ein, die zur sachgerechten Verwirklichung des materiellen Rechts erforderlichen Verfahrens- und Organisationsbestimmungen zu erlassen.<sup>63</sup> Betreffen diese Vorschriften allerdings die kantonale Verfahrens- und Organisationshoheit, hat sich der Bund von Verfassungs wegen (Art. 47 Abs. 2 BV, Art. 46 Abs. 3 BV) in besonderer Zurückhaltung zu üben<sup>64</sup> und sich entsprechend auf Regelungen bzw. auf eine Regulierungsdichte zu beschränken, die mit Blick auf eine wirksame Verwirklichung der verfassungsrechtlichen «Ziele» (Art. 75 Abs. 1 BV) und die «Kernfestlegungen» des RPG notwendig sind.<sup>65</sup> In diesem Sinne sind zur Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs der für die zweckmässige und haushälterische Bodennutzung und die geordnete Besiedlung des Landes geschaffenen Regelungen organisatorische und verfahrensrechtliche Vorgaben des Bundes zulässig. Ausserhalb dieser Kernfestlegungen wären Verfahrens- und Organisationsbestimmungen nicht mehr mit der Grundsatzgesetzgebungskompetenz vereinbar.<sup>66</sup> Gleiches gilt für Verfahrens- und Organisationsbestimmungen, mit denen der Bundesgesetzgeber allgemeine Verfassungsprinzipien oder grundrechtliche Ansprüche in einem bestimmten Sachbereich konkretisieren will. Grundrechte und allgemeine Verfassungsprinzipien (wie z.B.

<sup>59</sup> RUCH, Praxiskommentar RPG, Art. 25 N 5.

<sup>60</sup> RUCH, Praxiskommentar RPG, Art. 25 N 4; WALDMANN/HÄNNI, SHK RPG, Art. 25 N 4.

<sup>61</sup> BGE 128 I 254 E. 3.8.2; vgl. für den Kontext des Migrationsrechts BGER 2C\_1130/2013 vom 23. Januar 2015, E. 2.4.

<sup>62</sup> Statt vieler THURNHERR, Rz. 8.5.

<sup>63</sup> Botschaft Revision RPG 1995, BBl 1994 III 1091; DUSSY, Rz. 7.24.

<sup>64</sup> Uhlmann/Stalder, Rz. 28.

<sup>65</sup> Botschaft Revision RPG 1995, BBl 1994 III 1091; ZUFFEREY, Rz. 61 («règles fondamentales de procédure»).

<sup>66</sup> JAGMETTI, Komm. Art. 22<sup>quater</sup> aBV, N 116.

der Grundsatz der Verfahrensbeschleunigung) begründen keine Bundeskompetenzen. Ihre bundesgesetzliche Konkretisierung setzt vielmehr eine entsprechende Kompetenz des Bundes in einem bestimmten Sach- oder Regelungsbereich voraus; sie dürfen auch nicht herangezogen werden, um bestehende Bundeskompetenzen – wie die Grundsatzgesetzgebungskompetenz für die Raumplanung – zu erweitern.<sup>67</sup> Vorbehalten bleiben bundesrechtliche Vorschriften, die in Ausführung anderer Bundeskompetenzen auf das Baubewilligungsverfahren einwirken:<sup>68</sup> So stützen sich beispielsweise die Regelungen zur Einsprachelegitimation von Umweltorganisationen (Art. 55 USG<sup>69</sup>, insbesondere Art. 55a Abs. 2, Art. 55b USG) auf die umfassende Bundeskompetenz im Umweltschutz (Art. 74 BV). Ferner umfasst die Kompetenz des Bundesgesetzgebers, das Verfahren vor Bundesgericht zu regeln (Art. 188 Abs. 2 BV), auch Regelungen zu den Vorinstanzen und die «Schnittstellen» zum vorinstanzlichen Verfahren.<sup>70</sup>

Vor diesem Hintergrund erwiese sich eine umfassende Bundesregelung des Baubewilligungsverfahrens als verfassungswidrig.<sup>71</sup> Zulässig sind hingegen Bestimmungen für das Baubewilligungsverfahren, sofern und soweit dies «zur Durchsetzung des Bundesrechts»<sup>72</sup> bzw. zur «sachgerechten Verwirklichung» der Kernfestlegungen im RPG notwendig ist. Erforderlich ist letztlich eine Abwägung zwischen dem Interesse des Bundes an einer sachgerechten Verwirklichung des Bundesrechts einerseits und der Organisations- und Verfahrenshoheit der Kantone andererseits.<sup>73</sup>

## 2. Bundesrechtliche Vorgaben für das Baubewilligungsverfahren im bestehenden RPG

### a. Art. 25 Abs. 2 RPG (Bewilligung für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen)

Das RPG enthielt bereits in seiner ursprünglichen Fassung Vorgaben zur demokratischen Mitwirkung und zum Rechtsschutz bei der Planung (Art. 4 und Art. 33 RPG<sup>74</sup>) sowie eine Regelung zur Zuständigkeit zur Erteilung von Ausnahmbewilligungen für das Bauen ausserhalb der Bauzone. So sah Art. 25 Abs. 2 aRPG vor, dass Ausnahmen nach Art. 24 durch eine kantonale Behörde

<sup>67</sup> Anders allerdings Botschaft Revision RPG 1995, BBl 1994 III 1091, mit Bezug auf die heutigen Verfahrensbestimmungen im RPG, insbesondere Art. 25a und Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG.

<sup>68</sup> Dussy, Rz. 7.24.

<sup>69</sup> Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG), vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01).

<sup>70</sup> BIAGGINI, Komm. BV, Art. 188 N 11. – In diesem Sinn hat die Regelung von Art. 33 Abs. 2–3 RPG ihre kompetenzmässige Grundlage primär in Art. 188 Abs. 2 BV, allenfalls sekundär auch in Art. 75 Abs. 1 und 3 BV (vgl. THURNHERR, Rz. 8.2), aber sicherlich nicht in Art. 29a BV, auch wenn es darum ging, die Einhaltung grundlegender Verfahrensgrundsätze im Anwendungskontext des RPG zu gewährleisten (vgl. AEMISEGGER/HAAG, Praxiskommentar RPG, Art. 33 N 1; WALDMANN/HÄNNI, SHK RPG, Art. 33 N 1). Zum Verhältnis zwischen Art. 33 Abs. 2–3 RPG zu den Vorschriften des BGG statt vieler AEMISEGGER/HAAG, Praxiskommentar RPG, Art. 33 N 5; GRIFFEL, Gutachten, S. 48; THURNHERR, Rz. 8.3.

<sup>71</sup> Botschaft Revision RPG 1995, BBl 1994 III 1091; RUCH/HETTICH, SGK BV, Art. 75 N 33.

<sup>72</sup> BGE 128 I 254 E. 3.8.3.

<sup>73</sup> BGE 128 I 254 E. 3.8.2; BELSER/MASSÜGER, BSK BV, Art. 47 N 11.

<sup>74</sup> Vgl. hierzu Ziff. 1 (Fn. 70) hiervor.

oder mit deren Zustimmung bewilligt werden müssen.<sup>75</sup> Dieser Eingriff war in den parlamentarischen Beratungen zum in der Volksabstimmung verworfenen RPG 1974 sehr umstritten.<sup>76</sup> In der Botschaft zum RPG 1979 wird die Thematik gar nicht erst erwähnt.<sup>77</sup>

In der Teilrevision vom 20. März 1998 wurde *Art. 25 Abs. 2 RPG* im Zuge der Neuregelung der Zonenkonformität von Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone neu gefasst, aber materiell nicht geändert: «Die zuständige kantonale Behörde entscheidet bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen, ob sie zonenkonform sind oder ob für sie eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann». Der Bundesrat rechnete diese Reform, ohne spezifisch auf die Neufassung von *Art. 25 Abs. 2 RPG* einzugehen, dem Schwerpunktthema «Bauen ausserhalb der Bauzone» zu und bejahte die Verfassungsmässigkeit.<sup>78</sup> Das Bundesgericht sah hinter dieser Regelung «ein wichtiges Vollzugsanliegen in einer Grundsatzfrage der Raumplanung, das eine Einschränkung der kantonalen Organisationsautonomie rechtfertigt».<sup>79</sup> Den Kantonen verbleibe ein beschränkter Gestaltungsspielraum bei der Bezeichnung der zuständigen kantonalen Behörde und deren Ausgestaltung, der es ihnen erlaube, den kantonalen Besonderheiten Rechnung zu tragen.<sup>80</sup> Der materielle Entscheid über die Zonenkonformität und die Ausnahmegewilligungsfähigkeit eines Vorhabens ist zwingend durch eine für das ganze Kantonsgebiet zuständige Behörde zu fällen.<sup>81</sup>

#### **b. Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG (Erledigungsfristen für das Baubewilligungsverfahren)**

Einen weiteren Eingriff in die kantonale Verfahrenshoheit bewirkt die Bestimmung von *Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG*, die mit der Teilrevision vom 6. Oktober 1995 in das Gesetz eingefügt wurde<sup>82</sup> und später in der Teilrevision vom 20. März 1998 lediglich eine kleine redaktionelle Anpassung erfahren hat. Demnach werden die Kantone verpflichtet, für alle Verfahren zur Errichtung, Änderung oder Zweckänderung von Bauten und Anlagen Fristen und deren Wirkungen festzulegen. Der Bundesrat erachtete diese Regelung unter Berufung auf den verfassungsmässigen und völkerrechtlichen Anspruch auf eine Verfahrenserledigung innert angemessener Frist als gerechtfertigt.<sup>83</sup> Er berief sich damit auf ein öffentliches Interesse ausserhalb der Anliegen des Raumplanungsartikels und des RPG. Weitergehende regulatorische Eingriffe (insbesondere hinsichtlich des Detaillierungsgrades) in die Organisations- und Verfahrenshoheit – darunter fiel etwa die Vorgabe einer bestimmten Frist durch den Bundesgesetzgeber – würden eine Änderung der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung bedingen. In der Lehre wird mit guten Gründen bezweifelt, ob sich die bestehende Regelung noch mit der Grundsatzgesetzgebungskompetenz von

---

<sup>75</sup> [AS 1979 1578](#); vgl. auch die Ausführungsvorschrift in *Art. 25 Abs. 1 RPV* ([AS 1989 1992](#)).

<sup>76</sup> Vgl. die Hinweise in [BGE 128 I 254 E. 3.3.1](#).

<sup>77</sup> Vgl. Botschaft RPG 1979, BBl 1978 I 1006 ff., 1029, 1036.

<sup>78</sup> Botschaft Revision RPG 1998, BBl 1996 III 550 f.

<sup>79</sup> [BGE 128 I 254 E. 3.8.4](#).

<sup>80</sup> [BGE 128 I 254 E. 3.8.4](#).

<sup>81</sup> BGer [1C\\_170/2024](#) vom 5. März 2025 (zur Publikation vorgesehen), E. 3.6.

<sup>82</sup> [AS 1996 965](#).

<sup>83</sup> Botschaft Revision RPG 1995, BBl 1994 III 1091.

Art. 75 BV vereinbaren lässt.<sup>84</sup> Zum einen liegen die Gründe, die für die Rechtfertigung der Verfahrensregelung aufgeführt werden, ausserhalb der Grundsätze der Raumplanung, und sie lassen sich auch nicht auf eine andere Kompetenznorm in der Verfassung stützen. Zum andern ist fraglich, ob der Erlass einer derartigen Vorschrift für die Verwirklichung von Bundesrecht unerlässlich ist.

### c. Art. 25a RPG (Grundsätze der Koordination)

Ebenso bejahte der Bundesrat die Verfassungsmässigkeit der mit Teilrevision vom 6. Oktober 1995 eingefügten Koordinationsvorschrift von Art. 25a RPG, da diese lediglich die aus dem Verfassungsrecht abgeleiteten Ansprüche (insbesondere den Grundsatz der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung) konkretisierte. Damit führte der Bundesrat auch hier öffentliche Interessen ausserhalb der Grundsatzfragen der Raumplanung an.<sup>85</sup> Letztlich dient die Vorschrift aber einer widerspruchsfreien Anwendung und Verwirklichung des Bundesrechts. Zur Verhältnismässigkeit des Eingriffs in die kantonale Verfahrenshoheit äusserte sich der Bundesrat nicht. Die Regelung überlässt den Kantonen aber erhebliche Gestaltungsspielräume, wie sie die von Bundesrechts geforderte Koordination der Verfahren sicherstellen können. In der Lehre wird die Verfassungskonformität dieser Regelung deswegen generell bejaht.<sup>86</sup>

## IV. Ausbau der bundesrechtlichen Vorgaben für das Baueinspracheverfahren?

Wie oben ausgeführt (Ziff. I.), verlangen verschiedene parlamentarische Vorstösse vom Bundesrat zu prüfen, mit welchen (gesetzgeberischen) Massnahmen missbräuchliche Einsprachen verhindert und Baubewilligungsverfahren beschleunigt werden könnten. Im Folgenden soll geprüft werden, ob und inwieweit hierfür weitere Eingriffe des Bundes in die Organisationsautonomie der Kantone gerechtfertigt werden können.

### 1. (Weitergehende) bundesrechtliche Vorgaben für eine Beschleunigung der Bauverfahren

Das vom Ständerat überwiesene [Postulat 24.4411](#) (WICKI) verlangt vom Bundesrat die Prüfung von Massnahmen, «wie die Verfahrensdauer von der Baueingabe bis zur Baufreigabe auf zwei

---

<sup>84</sup> RUCH, Praxiskommentar RPG, Art. 25 N 19; WALDMANN/HÄNNI, SHK RPG, Art. 25 N 25. Ferner fällt auf, dass Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG im Gutachten von GRIFFEL in der Liste von Verfahrensbestimmungen, die mit Blick auf die Ziele von Art. 75 Abs. 1 BV zulässig sind, fehlt (vgl. S. 47 f.).

<sup>85</sup> Botschaft Revision RPG 1995, BBl 1994 III 1091.

<sup>86</sup> RUCH, Praxiskommentar RPG, Art. 25a N 10; WALDMANN/HÄNNI, SHK RPG, Art. 25a N 17; vgl. auch GRIFFEL, Gutachten, der davon ausgeht, dass u.a. diese Regelung «mit Blick auf die Ziele von Art. 75 Abs. 1 BV» offensichtlich zulässig ist (S. 47 f.).

Jahre oder jedenfalls drastisch reduziert werden kann», wobei hierzu insbesondere auch Möglichkeiten der Digitalisierung zu berücksichtigen seien und zwischen Regelbauweise und Projekten im Gestaltungsplan unterschieden werden müsse.

Es ist zwar einzuräumen, dass eine Beschleunigung der Baubewilligungsverfahren mit der Zielrichtung des Verbots der Rechtsverzögerung und des Anspruchs auf eine angemessene Verfahrensdauer (Art. 29 Abs. 1 BV, Art. 6 Ziff. 1 EMRK) im Einklang steht. Hierbei handelt es sich aber nicht um öffentliche Interessen, die dem Bund eine Regelungskompetenz einräumen und ihn dazu ermächtigen, in die kantonale Verfahrenshoheit einzugreifen.

Ebenso kann sich der Bund für den Erlass von Massnahmen zur Beschleunigung der Bewilligungsverfahren für den Bau von Wohnungen nicht auf seine Kompetenzen im Bereich der Wohnbau- und Wohneigentumsförderung berufen. Diese beschränken sich auf eigentliche Förderungs-massnahmen (Art. 108 Abs. 1–2 BV) sowie auf den Erlass von Vorschriften über die Erschliessung von Land für den Wohnungsbau und die Baurationalisierung.<sup>87</sup>

Allerdings gilt es zu beachten, dass (zu) lange Baubewilligungsverfahren die Verwirklichung der Grundsätze der Siedlungsentwicklung nach innen (Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> RPG) bzw. der Verdichtung der Siedlungsfläche (Art. 3 Abs. 3 lit. a<sup>bis</sup> RPG) verzögern. Zur Sicherstellung dieser vom der Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes erfassten und mit Blick auf das verfassungsrechtliche Ziel der haushälterischen Bodennutzung wichtigen Anliegen lassen sich Eingriffe in die kantonale Organisationsautonomie und Verfahrenshoheit im Grundsatz rechtfertigen. Allerdings müssen solche Eingriffe verhältnismässig sein. Nicht mehr verhältnismässig sind Bundesregelungen, welche die maximale Verfahrensdauer festlegen<sup>88</sup>, die Anzahl an innerkantonalen Rechtsmittelinstanzen beschränken oder die Kantone zur elektronischen Verfahrensführung verpflichten.

## 2. Bundesregelung für eine Einschränkung der Rügegründe

Mit dem [Postulat 24.3637](#) (CARONI) hat der Ständerat den Bundesrat aufgefordert, in einem Bericht darzulegen, wie die Rügemöglichkeiten von Einsprechern in Bau- und Planungsverfahren zumindest auf Bundesebene auf jene Punkte beschränkt werden können, welche die eigenen schutzwürdigen Interessen des Einsprechers betreffen. Teilweise wird auch für das innerkantonale Verfahren eine Reduktion des Kreises der Einsprache- und Beschwerdeberechtigten gefordert.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> Der Gegenstand der Baurationalisierung umfasst im Wesentlichen die Festlegung von Ausbaustandards und Massnahmen, die ein einfacheres und günstigeres Bauen erlauben; zum Ganzen statt vieler CARDINAUX, BSK BV, Art. 108 N 42 m.w.H.

<sup>88</sup> Vgl. auch RUCH/HETTICH, SGK BV, Art. 75 N 33.

<sup>89</sup> HUSER/BRÜTSCH/ZIMMERLI, Empfehlungen, S. 34.

Gemäss langjähriger bundesgerichtlicher Rechtsprechung können von einem Bauprojekt Betroffene die Überprüfung des Bauvorhabens im Lichte aller Rechtssätze verlangen, die sich rechtlich oder tatsächlich in dem Sinne auf ihre Stellung auswirken, dass ihnen im Fall des Ob-siegens ein praktischer Nutzen entsteht.<sup>90</sup> Diese Anforderungen an die Beschwerdelegitimation sind auch im kantonalen Einsprache- und Rechtsmittelverfahren zu beachten (Art. 111 Abs. 1 BGG).

Auch wenn einzuräumen ist, dass die heutige Regelung und ihre Anwendungspraxis nicht nur eine zeitnahe Realisierung von Bauvorhaben behindern, sondern darüber hinaus sogar die Verwirklichung raumplanerischer Vollzugsanliegen – wie die Verdichtung der Siedlungsflächen – verzögern können, lassen sich bundesrechtliche Einschränkungen der Einsprache- und Beschwerdelegitimation für das kantonale Verfahren allein hiermit noch nicht rechtfertigen. Neben der kantonalen Organisationsautonomie gilt es ausserdem zu berücksichtigen, dass über die Individualrechtsschutzinteressen hinaus (hierfür würde eine Beschwerdebefugnis bei einer Betroffenheit in rechtlich geschützten Interessen genügen) auch ein öffentliches Interesse besteht, dass Bewilligungen für Bauten, die gegen geltendes Recht verstossen, von einer übergeordneten Behörde überprüft werden können.<sup>91</sup> Abgesehen davon bleibt offen, ob sich eine rügespezifische Prüfung der Beschwerdebefugnis auf die Länge eines Verfahrens nicht sogar kontraproduktiv auswirken könnte.

Dem Bundesgesetzgeber stünde es hingegen zu, in Art. 34 RPG eine Spezialregelung zur Beschwerdelegitimation im Verfahren vor dem Bundesgericht zu schaffen und darin die Zulässigkeit von Rügen im bundesgerichtlichen Beschwerdeverfahren gegen Entscheide über Baubewilligungen im Vergleich zum *status quo* enger zu fassen. Die Verfahrenshoheit der Kantone würde damit gewahrt, da diese selbst darüber entscheiden könnten, die einschränkende Spezialregelung des Bundes als Mindeststandard (Art. 111 Abs. 1 BGG) zu übernehmen oder bei der heutigen Praxis zu bleiben.

### 3. Bundesregelung für eine massvolle Kostenaufgabe bei Baueinsprachen

Mit den Postulaten [23.3640](#) (GMÜR-SCHÖNENBERGER) und [23.3918](#) (MÜLLER) wurde der Bundesrat beauftragt zu prüfen, ob durch eine entsprechende Anpassung von Art. 33 RPG die gesetzliche Grundlage für ein «massvolles Kostenrisiko» in Einspracheverfahren geschaffen werden kann. In die gleiche Richtung zielen auch die Empfehlungen der im Rahmen der Umsetzung des Aktionsplans «Wohnungsknappheit» von der Bundesverwaltung eingesetzten Expertengruppe.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Statt vieler [BGE 147 II 351](#), nicht publ. E. 1.2.2; [137 II 30](#) E. 2.3.

<sup>91</sup> Vgl. auch Botschaft Revision RPG 1995, BBl 1994 III 1083: «Verfahrensbeschleunigungen dürfen nicht dazu führen, den Vollzug des materiellen Rechts zu gefährden; Verfahrensbeschleunigung ist nicht gleichzusetzen mit der Bewilligung von Bauten, welche gegen geltendes Recht verstossen».

<sup>92</sup> HUSER/BRÜTSCH/ZIMMERLI, Empfehlungen, S. 34.

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung dürfen dem Einsprecher in einem baurechtlichen Einspracheverfahren grundsätzlich keine Kosten auferlegt werden. Grundlage dieses Verbots bilden nicht nur die Verfahrensbestimmungen des RPG (insbesondere Art. 33 RPG), sondern auch der verfassungsrechtliche Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV).<sup>93</sup> Zulässig sind nach Bundesgericht aber kantonale Regelungen, die für (offensichtlich) missbräuchliche Einsprachen eine Kostenauflegung an den unterliegenden Einsprecher vorsehen.<sup>94</sup> Dass auf eine Einsprache nicht eingetreten kann oder die Einsprache als unbegründet abgewiesen werden muss, vermag für die Annahme eines Rechtsmissbrauchs nicht zu genügen. Für eine Kostenauflegung ist vielmehr ein nach Art. 41 OR<sup>95</sup> haftungsbegründendes (und folglich im Wesentlichen widerrechtliches) Verhalten des Einsprechers erforderlich.<sup>96</sup>

Den Kantonen steht somit schon heute die Möglichkeit offen, Regelungen zu schaffen, die eine Auferlegung von Kosten bei einer offensichtlich rechtsmissbräuchlichen Einspracheerhebung vorsehen. Hingegen steht eine Kostenauflegung für abgewiesene oder nicht an die Hand genommene Einsprachen, die nicht offensichtlich rechtsmissbräuchlich erscheinen, nicht im Einklang mit der Bundesverfassung.<sup>97</sup> Dasselbe muss für eine Bundesregelung gelten, die eine über den Rechtsmissbrauch hinausreichende Kostenauflegung vorsieht.

Selbst wenn sich eine Bundesregelung auf die Kostenauflegung bei offensichtlich rechtsmissbräuchlichen bzw. schikanösen Einsprachen beschränkt, bleibt die Organisationsautonomie und Verfahrenshoheit der Kantone zu beachten. Weder das Anliegen der Verfahrensbeschleunigung (Art. 29 Abs. 1 BV<sup>98</sup>) noch der Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) begründen eine Kompetenz des Bundes zum Erlass von Verfahrensregelungen im Baurecht. Hingegen vermögen die Verwirklichung der die Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes begründenden Ziele (Art. 75 Abs. 1 BV) sowie der einheitliche Vollzug in den für die geordnete und haushälterische Besiedlung des Landes entscheidenden Fragen Verfahrensbestimmungen des Bundes zu rechtfertigen. Der Normdichte solcher Verfahrensbestimmungen sind aber durch das Verhältnismässigkeitsprinzip Schranken gesetzt. Denkbar wäre namentlich eine Regelung, welche die Kantone dazu verpflichtet, Massnahmen zu treffen, um die Verdichtung in Bauzonen zu fördern und rechtsmissbräuchliche Einsprachen zu verhindern. Damit bliebe den Kantonen ein gewisser, wenn auch beschränkter Gestaltungsspielraum erhalten.

---

<sup>93</sup> [BGE 143 II 467](#) E. 2.5–2.6.

<sup>94</sup> [BGE 143 II 467](#) E. 2.7.

<sup>95</sup> Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 ([SR 220](#)).

<sup>96</sup> [BGE 143 II 467](#) E. 2.7 und E. 3.

<sup>97</sup> Vgl. aber § 212 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Luzern (PBG) vom 7. März 1989 ([SRL Nr. 735](#)); dazu Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern, [Erläuterungen PBG](#), Gesamtdokument 2024, wonach angesichts der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ([BGE 143 II 467](#)) an der Regelung von § 212 PBG und der darauf basierenden bisherigen kantonalen Rechtsprechung, unterlegene Einsprecher mit Gebühren zu belasten, nicht festgehalten werden kann (Erläuterungen zu § 212 PBG, S. 4).

<sup>98</sup> Vgl. Ziff. III./1. hiervor.

## V. Schluss

Die sich abzeichnende Knappheit an angemessenem und zahlbarem Wohnraum ist offensichtlich. Massnahmen zur Linderung dieser Knappheit können sowohl bei der Nachfrage als auch beim Angebot ansetzen. Es erscheint klar, dass das Angebot an Wohnungen in gewissen Segmenten mit der Nachfrage nicht mehr Schritt zu halten vermag. Wohnungen werden nur gebaut, wenn die Rahmenbedingungen stimmen. In diesem Zusammenhang hat eine neuste Studie gezeigt, dass viele Bauprojekte durch lange und komplexe Einsprache- und Rechtsmittelverfahren verzögert und teilweise sogar gar nicht weiterverfolgt werden. Der Ruf nach einschränkenden Bundesvorschriften ist vom Bundesrat wohlwollend aufgenommen worden. Bei der Ausgestaltung solcher Vorschriften sind allerdings nicht nur die Verfahrensgarantien des Verfassungs- und Völkerrechts, sondern auch die Verfassungsgrundsätze zur Kompetenz- und Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zu beachten. Die geltende Kompetenzordnung im Bereich von Art. 75 BV lässt nur wenig Raum für weitere Eingriffe in die kantonale Verfahrenshoheit und Organisationsautonomie. Vor diesem Hintergrund sind in erster Linie die Kantone dringend gefordert, ihre Regelungen zum Baueinsprache- und Rechtsmittelverfahren sowie zum Instanzenzug zu überdenken.

## VI. Quellen

### Amtliche Berichte und Materialien

Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ergänzung der Bundesverfassung durch die Artikel 22<sup>ter</sup> und 22<sup>quater</sup> (Verfassungsrechtliche Ordnung des Bodenrechts) vom 15. August 1967, [BBI 1967 II 133 ff.](#) (zit. Botschaft Art. 22<sup>quater</sup> aBV); Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Bundesgesetz über die Raumplanung vom 31. Mai 1972, [BBI 1972 I 1453 ff.](#) (zit. Botschaft RPG 1974); Bundesrat, Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 27. Februar 1978, [BBI 1978 I 1006 ff.](#) (zit. Botschaft RPG 1979); Bundesrat, Botschaft zu einer Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 30. Mai 1994, [BBI 1994 III 1075 ff.](#) (zit. Botschaft Revision RPG 1995); Bundesrat, Botschaft zu einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Mai 1996, [BBI 1996 III 513 ff.](#) (zit. Botschaft Revision RPG 1998); Bundesrat, Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001, [BBI 2002 2291 ff.](#) (zit. Botschaft NFA); Bundesrat, Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 2. Dezember 2005, [BBI 2005 7097 ff.](#) (zit. Botschaft Revision RPG 2007); Bundesrat, Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010, [BBI 2010 1049 ff.](#) (zit. Botschaft Revision RPG 2012).

### Literatur

AEMISEGGER HEINZ/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDER/TSCHANNEN PIERRE (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich/Basel/Genf 2020 (zit. Autor/in, Praxiskommentar RPG); AMSTUTZ KATHRIN, Der Weg zur Baubewilligung – häufig zu lang, zuweilen steinig, in: Institut für Schweizerisches und Internationales Baurecht (Hrsg.), Schweizerische Baurechtstagung, Freiburg 2025, S. 77 ff.; BELSER EVA MARIA/MASSÜGER NINA, Art. 47 BV, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesverfassung, 2. A., Basel 2025 (zit. BSK

BV); BIAGGINI GIOVANNI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2.A., Zürich 2017; BRÜTSCH CHRISTIAN/ZIMMERLI JOËLLE, Rechtsmittelsysteme im öffentlichen Baurecht: Erkenntnisse aus der Befragung von Wohnungsproduzenten, Juristen, Planern und Fachexperten, Schlussbericht Arbeitspaket 2. Juli 2025 (zit. Befragung); CARDINAUX BASILE, Art. 108 BV, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesverfassung, 2. A., Basel 2025 (zit. BSK BV); DUSSY DAVID, II. Verfahren, in: Griffel et al. (Hrsg.), Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich/Basel/Genf 2016, S. 623 ff.; EGLI PATRICIA, Art. 47 BV, in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. A., Zürich/St. Gallen 2023 (zit. SGK BV); GRIFFEL ALAIN, Art. 75 BV, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesverfassung, 2. A., Basel 2025 (zit. BSK BV); DERS., Das schutzwürdige Interesse als Legitimationsvoraussetzung bei Drittbeschwerden, ZBl 126/2025, S. 291 ff. (zit. ZBl 2025); DERS., Beschwerdelegitimation: zurück zur rügebezogenen Betrachtungsweise!, ZBl 123/2022, S. 113 f. (zit. ZBl 2022); DERS., Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, 5. A., Zürich/St. Gallen 2025 (zit. Raumplanungs- und Baurecht); DERS., Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz gemäss Art. 75 Abs. 1 BV: Tragweite und Grenzen, Rechtsgutachten zuhanden des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE, 20. Februar 2017 (zit. Gutachten); HAAG STEPHAN, Art. 75 BV, in: Dubey/Martenet (Hrsg.), Constitution fédérale, Commentaire romand, Basel 2021 (zit. CR Cst.); HÄNNI PETER, Planungs-, Bau und besonderes Umweltschutzrecht, 7. A., Bern 2022; HUSER MEINRAD, Rechtsmittelsysteme im öffentlichen Baurecht: Übersicht und Auswirkungen, Rechtsstudie, Juli 2025 (zit. Rechtsstudie); HUSER MEINRAD/BRÜTSCH CHRISTIAN/ZIMMERLI JOËLLE, Rechtsmittelsysteme im öffentlichen Baurecht: Übersicht, Auswirkungen und Vorschläge, Teil 3: Erkenntnisse und Empfehlungen aus Expertensicht, Juli 2025 (zit. Empfehlungen); JAGMETTI RICCARDO, Art. 22<sup>quater</sup> BV, in: Aubert et al. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Zürich/Bern/Basel ab 1987; MÄCHLER AUGUST, Rahmengesetzgebung als Instrument der Aufgabenteilung, Diss. Zürich 1987; MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX/HÖFLER STEFAN, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 4. A., Zürich/Genf 2024; RUCH ALEXANDER/HETTICH PETER, Art. 75 BV, in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. A., Zürich/St. Gallen 2023 (zit. SGK BV); THURNHERR DANIELA, 8. Teil Rechtsschutz, in: Griffel et al. (Hrsg.), Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich/Basel/Genf 2016, S. 695 ff.; THURNHERR DANIELA/PLETSCHER MICHAEL, Entscheidbesprechung, AJP 2019, S. 1334 ff.; TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. A., Bern 2021; WALDMANN BERNHARD, Wohnungsknappheit: Eine konstruktive Debatte tut not, BR/DC 2023, S. 178; WALDMANN BERNHARD/HÄNNI PETER, SHK Raumplanungsgesetz, Bern 2006 (zit. SHK RPG); WIEDERKEHR RENÉ/EGGENSCHWILER STEFAN, Die allgemeine Beschwerdebefugnis Dritter, Eine praxisorientierte Übersicht drittbetroffener Parteien, 2. A., Bern 2025; ZUFFEREY JEAN-BAPTISTE, Droit public de la construction, Bern 2024.