

BUD / Interpellation Die Mitte-EVP-Fraktion vom 1. Dezember 2025

Für einen vernünftigen Umgang mit Einsprachen und Rekursen im Bauwesen

Antwort der Regierung vom 5. Mai 2026

Die Mitte-EVP-Fraktion erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 1. Dezember 2025 nach den Möglichkeiten, die Verfahrensdauer von Bauvorhaben im Kanton St.Gallen zu straffen sowie missbräuchliche Einsprachen und Rekurse zu unterbinden.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Im Baubewilligungsprozess stehen sich regelmässig die Interessen der Bauwilligen nach einem möglichst grossen Gestaltungsspielraum und die Interessen der Nachbarschaft bezüglich ihrer Wohnsituation bzw. ihres Grundeigentums gegenüber. Zwischen diesen unterschiedlichen Interessen – die durch die angestrebte Verdichtung immer mehr in Konflikt geraten – nehmen die Behörden eine vermittelnde Rolle ein, da sie die Bauvorhaben sorgfältig prüfen, und die gesetzlichen Vorgaben unter Berücksichtigung der öffentlichen Interessen anwenden müssen. Dadurch geraten sie nicht selten in ein Spannungsfeld zwischen dem Wunsch nach rascher Umsetzung von Projekten und dem Anspruch auf umfassende rechtliche Abklärung. Der Ruf nach Abbau von Vorschriften und Vereinfachung der Verfahren wird daher zunehmend lauter und beschäftigt die Politik auf kommunaler, kantonaler und bundesstaatlicher Ebene.¹

Anpassungen der Verfahren gestalten sich nicht einfach, da jegliche Modifikation zu Gunsten des einen Interesses immer auch zu Ungunsten des anderen Interesses ausfällt. Hinzu kommt, dass sich die Interessenlage der einzelnen Akteure über die Zeit ändern kann. Wer heute baut, will maximale Freiheit. Dem später bauenden Nachbarn wird dieselbe Freiheit jedoch oft verwehrt. Die rechtliche Umsetzung von Beschleunigungsmassnahmen erweist sich als komplex. Das Planungs- und Baurecht ist durch ein enges Zusammenspiel von verfassungs-, bundes-, kantonal- und kommunalrechtlichen Grundlagen geprägt. In Planungs- und Bauverfahren sind dabei die Einsprache und die ordentlichen Rechtsmittel wie der Rekurs an das Bau- und Umweltdepartement sowie die Beschwerde an das Verwaltungs- und Bundesgericht auseinanderzuhalten. Das Einspracheverfahren dient der formalisierten Wahrung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]). Demgegenüber stellen Rekurs und Beschwerden ordentliche Rechtsmittel im Sinn der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) dar, die der Überprüfung des Einspracheentscheids dienen. Die Möglichkeiten, das kantonale Einsprache- und Rechtsmittelverfahren anzupassen, werden daher stets durch die Vorgaben des Verfassungs- und Bundesrechts begrenzt.

Die Ausgestaltung des innerkantonalen Einsprache- und Rechtsmittelverfahrens richtet sich nach dem Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) sowie dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP). Mit der Motion 42.23.21 «Totalrevision des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRP)» lud der Kantonsrat am 30. April 2024

¹ Auf Bundesebene sind insbesondere folgende Vorstösse zu nennen: Postulat Caroni vom 13. Juni 2024 (24.3637 «Einsprachen sind wieder auf schutzwürdige Interessen zu beschränken»), Postulat Gmür-Schönenberger vom 12. Juni 2023 (23.3640 «Massvolle Kostenaufgabe bei Einsprachen in Baubewilligungs- und Nutzungsplanverfahren»), Postulat Müller vom 16. Juni 2023 (23.3918 «Keine Gratisverzögerungen von rechtskonformen Bau- und Planungsprojekten»), Postulat Wicki vom 18. Dezember 2024 (24.4411 «In zwei Jahren von der Baueingabe bis zum Spatenstich. Beschleunigung der Bauverfahren in Abstimmung mit dem Aktionsplan gegen Wohnungsknappheit»).

die Regierung ein, das geltende VRP einer Totalrevision zu unterziehen. In einem ersten Schritt wurde daraufhin ein externes Gutachten in Auftrag gegeben, das insbesondere den Revisionsbedarf des geltenden Gesetzes näher definieren soll. Das Gutachten liegt bereits vor und äussert sich umfassend zur überholten Grundkonzeption des VRP, zum Nachführungs- und Reformbedarf sowie zu den bestehenden Lücken des Gesetzes. Die Regierung sieht vor, in einem nächsten Schritt über verschiedene zentrale Grundsätze und Fragestellungen zu befinden und einen Projektauftrag zur Erarbeitung der Gesetzesvorlage zu erteilen. Ein Grossteil der mit vorliegender Interpellation aufgeworfenen Fragen wird Gegenstand dieser Totalrevision sein.

Zu den einzelnen Fragen:

1. *Wie können Verfahrensdauern gestrafft werden (z.B. verbindlich(er)e Fristen und die generelle oder teilweise Reduktion des Instanzenzugs)?*

Über die gesamte Verfahrensdauer hinweg betrachtet, sind die Fristen für die Erhebung von Einsprachen und Rechtsmitteln von untergeordneter Bedeutung. Ihrer Verkürzung sind zudem mit Blick auf die Rechtsweggarantie enge Grenzen gesetzt. Entscheidender sind vielmehr die Fristen für die Bearbeitung von Einsprachen und Rechtsmitteln. Da die Entscheidungsfristen bereits im Rahmen des PBG sowie der dazugehörigen Verordnung (sGS 731.11) überarbeitet und festgelegt wurden und die Beschleunigung der Verfahren bereits zentrales Ziel des PBG war, ist ein erneuter Anpassungsbedarf diesbezüglich fraglich. Hinzu kommt, dass die Einhaltung der Entscheidungsfristen insbesondere von den verfügbaren Personalressourcen abhängt – diese lassen sich nicht durch kürzere Fristen steuern. Die Regierung hat bereits im Jahr 2006 im Rahmen des V. Nachtrags zum VRP Handlungsbedarf in der Fristerstreckungspraxis verortet und die Vereinheitlichung der Rekursfristen sowie den Wegfall des Anspruchs auf nachträgliche Rekursergänzung vorgeschlagen (22.06.03). Der Kantonsrat hat diese Änderungsvorschläge auf Antrag der damaligen vorberatenden Kommission abgelehnt. Sodann hat die Regierung dieselben Anpassungsvorschläge in der Botschaft vom 11. August 2015 zum PBG erneut eingebracht (22.15.08). Der Kantonsrat hat die entsprechenden Änderungen aus dem Entwurf gestrichen und sie wurden später auch nicht in den VIII. Nachtrag zum VRP aufgenommen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die damaligen Änderungsvorschläge zur Verfahrensbeschleunigung in der nun laufenden Totalrevision des VRP erneut geprüft werden. Soweit die Interpellation auf eine Verkürzung des Instanzenzugs abzielt, ist ebenfalls auf die anstehende Totalrevision der VRP zu verweisen. In diesem Zusammenhang wird insbesondere zu prüfen sein, ob – je nach Sachgebiet – am bisherigen standardmässigen Instanzenzug mit einer Rekurs- und einer Beschwerdeinstanz festgehalten werden soll.

2. *Wie können rein verzögernde und missbräuchliche Motive wirksamer unterbunden werden (z.B. die Möglichkeit von Schadenersatzklagen und der Entzug von Rechtsmitteln bei «trölerischem» oder missbräuchlichem Motiv)?*

In der Praxis lässt sich häufig nicht eindeutig belegen, dass Rechtsmittel einzig zur Verzögerung oder mit missbräuchlichen Motiven erhoben werden, obwohl solche Gründe häufig mitschwingen mögen. Der Entzug von Rechtsmitteln würde jedoch die verfassungsmässigen Grundrechte verletzen. Die Verwendung der Rechtsmittel muss zudem differenziert betrachtet werden. Prozessbezogenes Verhalten als solches ist nur dann als rechts- oder sittenwidrig zu werten, wenn Verfahrensrechte missbräuchlich, böswillig oder wider Treu und Glauben in Anspruch genommen werden. Dabei ist nicht entscheidend, ob ein Rechtsmittel Erfolg hat (vgl. BGE 123 III 101 Erw. 2a). Die Abgrenzung zwischen sachlich gerechtfertigtem und missbräuchlichem oder böswilligem, eventuell auch querulatorischem Handeln ist grundsätzlich schwierig. Hinzu kommt, dass nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung für die Frage der Legitimation, namentlich die räumliche Nähe zum Streit-

gegenstand, und nicht die innere Motivation zur Rechtsmittelerhebung massgeblich ist. Der von der Interpellation angedachte Entzug von Rechtsmitteln ist somit aus mehreren Gründen i.d.R. nicht möglich.

Die Möglichkeit von zivilrechtlichen Schadenersatzklagen wegen Bauverzögerungen infolge von Einsprachen oder Rechtsmitteln besteht für Private bereits heute, wobei die Hürden in der Praxis hoch sind. Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Privatrechts ist allerdings Sache des Bundes (Art. 122 Abs. 1 BV). Auf kantonaler Ebene besteht heute einzig die Möglichkeit der Überbindung amtlicher Kosten, die aufgrund von Trölerei oder anderem ungehörigen Verhalten verursacht wurden (Art. 95 Abs. 2 VRP). Die Hürden für den entsprechenden Nachweis sind allerdings auch hier hoch. Diesbezüglich kann ebenfalls auf die hängige Totalrevision des VRP verwiesen werden.

3. *Welche höheren Kostenhürden bei Rechtsverfahren, insbesondere ab der zweiten Instanz, sind vorzusehen, und wie kann dabei der Zugang zu Rechtsmitteln dennoch gewahrt bleiben?*

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Erhebung von Gebühren sind klar definiert und eng gefasst. Als Gegenleistung für staatliche Leistungen unterliegen Gebühren dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip. Im so gesetzlich vorgegebenen Rahmen besteht ein gewisses Ermessen, mithin Spielraum für den Entscheid im Einzelfall. Auch dabei sind die Behörden an die Verfassung gebunden. Anders als bei Rechtsmittelverfahren dürfen für die Einspracheerhebung keine Gebühren erhoben werden. Soweit die Interpellanten auf eine Kostenauflegung im Einspracheverfahren abzielen, ist auf die unter Ziff. 1 erwähnten, auf Bundesebene eingereichten Postulate zu verweisen. Demnach prüft der Bundesrat gegenwärtig, ob durch eine Anpassung des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) die gesetzliche Grundlage für ein massvolles Kostenrisiko bei Einsprachen geschaffen werden könne.

4. *Wie kann die Einspracheberechtigung in Abhängigkeit der Tragweite und des Umfelds des Bauvorhabens differenziert werden (z.B. Mischzone in städtischem Umfeld, Wohnzone in ländlicherem Umfeld usw.)?*

Nach Art. 45 Abs. 1 VRP ist zur Erhebung einer Einsprache oder eines Rekurses berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut. Die Auslegung von Art. 45 VRP orientiert sich dabei an der Legitimationsvoraussetzung für Beschwerden an das Bundesgericht. Denn eine Partei, die zur Beschwerde an das Bundesgericht legitimiert ist, muss sich am Verfahren vor allen kantonalen Instanzen als Partei beteiligen können (Art. 111 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [SR 173.110; abgekürzt BGG]). Daraus folgt, dass die Kantone die Vorgaben nicht enger fassen dürfen, als auf Bundesebene vorgeschrieben.

Wie auf kantonaler Ebene ist vor dem Bundesgericht zur Beschwerde berechtigt, wer u.a. durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (Art. 89 Abs. 1 Bst. b und c BGG). Praxisgemäss liegt ein schutzwürdiges Interesse vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation der oder des Betroffenen durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann. Nachbarn können gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Überprüfung eines Bauvorhabens in Bezug auf all jene Rechtssätze verlangen, die sich im Fall des Obsiegens rechtlich oder tatsächlich in dem Sinn auf ihre Stellung auswirken, dass ihnen ein praktischer Nutzen entsteht. Ein solcher praktischer Nutzen kann gemäss Rechtsprechung insbesondere in der Verweigerung der nachgesuchten Baubewilligung bestehen.

Die Voraussetzungen zur Rekurslegitimation können daher im VRP ohne gleichzeitige Anpassung des Bundesrechts nicht enger gefasst werden als bisher.

5. *Wie kann unterbunden werden, dass neue Argumente während des Prozesses ins Feld geführt werden (Gebot der Fokussierung auf den Prozesstrigger)?*

Mitunter wird als stossend empfunden, dass die Verletzung einer Rechtsnorm gerügt werden kann, deren Schutzzweck eigentlich dem öffentlichen Interesse dient. Bis Ende 2006 galt gemäss Art. 34 RPG für die Rechtsmittel an das Bundesgericht eine Sonderordnung, die lediglich ein rechtlich geschütztes Interesse voraussetzte. Dies hatte zur Folge, dass als verletzt gerügte kantonale Bestimmungen auch eine nachbarschützende Funktion haben mussten, um zumindest auf ihre willkürliche Anwendung hin überprüft werden zu können (sog. Schutznormtheorie). Seit dem Inkrafttreten des BGG am 1. Januar 2007 gilt auch in Planungs- und Bausachen die allgemeine Rechtsmittelordnung, sodass heute für die Beschwerdelegitimation vor dem Bundesgericht – wie oben dargelegt – ein besonderes Berührtsein in schutzwürdigen Interessen genügt. Zunächst handhabte das Bundesgericht die Legitimation rügebezogen. Aus dem Erfordernis eines schutzwürdigen Interesses leitete es ab, «dass der Beschwerdeführer nur die Überprüfung des Bauvorhabens im Lichte jener Rechtssätze verlangen kann, die sich rechtlich oder tatsächlich auf seine Stellung auswirken». Im Jahr 2011 rückte das Bundesgericht von dieser rügebezogenen Handhabung der Beschwerdelegitimation ab. Seither gilt folgendes: Wer die Legitimationshürde genommen hat, kann alle zulässigen Rügen vorbringen, die ihm im Ergebnis etwas nützen, d.h. zur Gutheissung oder teilweisen Gutheissung der Beschwerde führen können. Hinzu kommt, dass das Novenverbot (Art. 61 Abs. 3 VRP) spätestens seit Inkrafttreten des BGG stark an Bedeutung verloren hat. Auch in dieser Hinsicht soll das VRP im Rahmen der Totalrevision modernisiert und an die aktuellen rechtlichen Gegebenheiten angepasst werden.

Die Entstehungsgeschichte der heutigen Legitimationsvoraussetzungen sowie des Novenrechts in Planungs- und Bausachen verdeutlicht, dass die von der Interpellation verfolgte Fokussierung auf den «Prozesstrigger» auch eine Anpassung des Bundesrechts bedingt. Entsprechende Vorstösse sind auf Bundesebene hängig. Mit dem Postulat Caroni (24.3637 «Einsprachen sind wieder auf schutzwürdige Interessen zu beschränken») wurde der Bundesrat beauftragt, in einem Bericht darzulegen, wie die Rügemöglichkeiten von Einsprechenden in Bau- und Planungsverfahren zumindest auf Bundesebene auf jene Punkte beschränkt werden können, welche die eigenen schutzwürdigen Interessen des Einsprechenden betreffen. Das Postulat zielt damit in die von der vorliegenden Interpellation angestrebte Richtung.

6. *Wie kann die demokratische Legitimation von Bauvorhaben in Bewilligungs- und Rechtsverfahren berücksichtigt werden (z.B. eine Reduktion der Anzahl Instanzen und höhere Hürden für Einwendungen zu Themen, die in solchen Verfahren explizit abgehandelt wurden)?*

Der individuelle Anspruch auf rechtliches Gehör sowie der Individualrechtsschutz können durch eine Volksabstimmung und dergleichen nicht ausgehebelt werden. Diese rechtsstaatlichen Grundprinzipien dienen insbesondere auch dem Schutz des Einzelnen vor Entscheidungen der Mehrheit und stellen sicher, dass persönliche Rechte und Interessen nicht ohne Prüfung übergangen werden können. Konzentrierte Verfahren für bestimmte Vorhaben, wie sie das Bundesrecht etwa für Solar-, Wind- und Wasserkraftwerke von nationalem Interesse vorsieht, sind grundsätzlich denkbar – allerdings nur insoweit, als damit der Instanzenzug verkürzt werden soll. Vertieft zu prüfen wäre, ob und in welchem Umfang die demokratische Legitimation in die Interessenabwägung einzubeziehen ist und ob eine

entsprechende Konkretisierung auf kantonsgesetzlicher Grundlage vorweggenommen werden könnte. Eine Einschränkung der Einsprache- und Rügemöglichkeiten setzt hingegen eine bundesgesetzliche Grundlage voraus.

7. *Wie kann den kommunalen Bewilligungsbehörden mehr Ermessensspielraum eingeräumt werden – auch bei Vorliegen von Einsprachen?*

Sofern der Behörde aufgrund der rechtlichen Grundlagen ein Ermessensspielraum zusteht, hat sie diesen korrekt auszuüben. Das Bau- und Umweltdepartement handelt jeweils mit dem Ziel, den bestehenden Ermessensspielraum vollumfänglich und sachgerecht auszuschöpfen, unabhängig davon, ob Einsprache erhoben worden ist oder nicht. Es ist deshalb nicht konkret ersichtlich, weshalb ein grösserer Ermessensspielraum dem Umgang mit Einsprachen und Rekursen im Bauwesen dienlich sein soll. Zu erwähnen ist, dass den kommunalen Behörden insbesondere in Planungssachen sowie der Auslegung kommunaler Bauvorschriften ein erheblicher Ermessensspielraum zukommt, der von den Rechtsmittelbehörden gewahrt wird. Ausserdem wird im Kanton St.Gallen die Gemeindeautonomie im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben hochgehalten.

8. *Welche zusätzlichen wirkungsvollen Massnahmen sind auf der Ebene des kantonalen Rechts und des Bundesrechts vorzusehen und wie will die Regierung entsprechende Änderungen anstossen?*

Wie vorstehend erwähnt, ist ein Grossteil möglicher Massnahmen (insbesondere Beschleunigung, Verfahrensvereinfachungen sowie Überprüfung der Rekurszuständigkeit und des Instanzenzugs) Gegenstand der laufenden Totalrevision des VRP. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch die Motion 42.25.17 der Rechtspflegekommission «Mehr Effizienz durch einzelrichterliche Kompetenzen sowie Kurzbegründungen im Verwaltungsjustizverfahren», mit der die einzelrichterlichen Kompetenzen ausgebaut sowie Erleichterungen bei der Begründung von Verfügungen und Entscheiden im Verwaltungsverfahren eingeführt werden sollen. Die dadurch angestrebte Verfahrensbeschleunigung wird von der Regierung begrüsst, weshalb sie dem Kantonsrat mit Antrag vom 24. Februar 2026 Gutheissung (mit geänderter Wortlaut) beantragt hat.

Im Übrigen laufen auf Bundesebene – wie erwähnt – ebenfalls Bestrebungen in diese Richtung.