



Sitzung vom 6. Juli 2021

BESCHLUSS NR. 349 / B2.02.10

Vernehmlassung zur Teilrevision «Justierungen Planungs- und Baugesetz (PBG)» Genehmigung

Ausgangslage

Mit der Vorlage «Justierungen Planungs- und Baugesetz (PBG)» sollen verschiedene Themen im PBG überprüft und neu geregelt werden. Die Vorlage umfasst folgende PBG-Änderungen, die inhaltlich in keinem unmittelbaren Zusammenhang stehen:

- Durchstossung Landwirtschaftsgebiet
- Abstandsregelung Bau- und Landwirtschaftszone
- Erleichterung von befristeten Zwischennutzungen
- Klärung massgebendes Terrain
- Fristerstreckung zur Umsetzung der harmonisierten Baubegriffe und Messweisen
- Konformitätserklärung zur erdbebengerechten Bauweise
- Prüfung Abstimmung Hochhausgrenze mit Brandschutznorm

Am 5. März 2021 veröffentlichte die Baudirektion des Kantons Zürich den erläuternden Bericht zur besagten PBG-Revision und eröffnete damit die Vernehmlassungsphase. Die Stellungnahmen sind bis 9. Juli 2021 beim Kanton einzureichen.

Die gesamte Vorlage mit Erläuterungen und synoptischer Darstellung des Planungs- und Baugesetzes wird neu elektronisch über die Internetseite www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/vernehmlassungen zugänglich gemacht. Die Stellungnahme ist mit entsprechender Webapplikation «eVernehmlassungen» der Baudirektion zu übermitteln.

Stellungnahme der Stadt Uster zu den einzelnen Änderungsvorschlägen

A. Grundsätzliche Bemerkungen zu den anstehenden Teilrevisionen

1. Antrag

Bei den anstehenden Teilrevisionen des PBG ist stets das Ziel von einfachen und klaren Regelungen für einen einheitlichen und schlanken Vollzug zu verfolgen. Auf unnötige Spezialregelungen und Ausnahmetatbestände ist demzufolge generell zu verzichten.

2. Begründung

Das Baubewilligungsverfahren ist bereits heute sehr komplex. Dabei sind in den vergangenen Jahren die Aufgaben und Verantwortungen der örtlichen Baubehörden stetig ausgeweitet worden. Dies bringt viele Baubehörden an ihre Kapazitätsgrenzen. Das Baubewilligungsverfahren muss für alle Beteiligten (insbesondere Bauherrschaften, Planer und Behörden) vereinfacht werden. Neue Regelungen dürfen nicht dazu führen, dass das Verfahren komplizierter, der administrative Aufwand grösser und die Thematik komplexer wird als es heute schon der Fall ist.

B. Durchstossung Landwirtschaftsgebiet

1. Aus dem Erläuterungsbericht

Der Vorentwurf sieht mit § 47 Abs. 2 VE-PBG vor, dass für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ausserhalb des Siedlungsgebiets Zonen für öffentliche Bauten ausgeschieden oder Gestaltungspläne im



Sinne von § 84 Abs. 2 PBG festgesetzt werden können, wenn dafür in formeller Hinsicht eine entsprechende richtplanerische Festlegung vorliegt und in materieller Hinsicht wichtige raumplanerische Gründe bestehen, die das Interesse an der Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet überwiegen.

2. Antrag

Kein Antrag.

3. Begründung

Die Stadt Uster begrüsst die geplante Änderung. Mit § 47 Abs. 2 VE-PBG wird den Gemeinden ein bereits im kantonalen Richtplan vorgesehener Spielraum zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben eingeräumt.

C. Abstandsregelung Bau- und Landwirtschaftszone

1. Aus dem Erläuterungsbericht

In § 263 VE-PBG wird eine Abstandsregelung bezüglich der Bauzonengrenze vorgeschlagen.

Oberirdische Gebäude in Bauzonen sollen künftig gegenüber der Landwirtschaftszone einen Abstand von 3,5 m aufweisen. Bei unterirdischen Bauten, Unterniveaubauten, Kleinbauten und Anbauten verringert sich das Mass auf 1,5 m. Nach Absatz 2 wird eine abweichende Abstandsregelung bzw. die Erleichterung des Grenzbaus für Kleinbauten oder Anbauten durch die Bau- und Zonenordnung gemäss § 49 Abs. 3 PBG sowie die vertragliche Begründung von Näherbaurechten ausgeschlossen.

2. Antrag

Im Interesse des Ortsbildschutzes und dem definierten Ziel einer einfachen und klaren Regelung sollten alle «oberirdischen» Gebäude gleich behandelt werden und einen Abstand von 3,5 m zur Landwirtschaftszone einhalten.

3. Begründung

Auf unnötige Spezialregelungen ist zu verzichten. In Weiterführung der bereits bekannten Grundsätze in § 269 PBG (abstandsfreie Gebäude), § 270 (andere Gebäude) und § 262 (Waldabstand) sind alle «oberirdischen» Gebäude gleich zu behandeln. Kleinbauten und Anbauten können eine Grundfläche von bis zu 50 m² und eine Gesamthöhe von 4 m (bei Flachdächern) bzw. 5 m (bei Schrägdächern) aufweisen und damit massiv in Erscheinung treten. Aus Ortsbildschutzgründen sollten auch sie einen Mindestabstand von 3,5 m zur Zonengrenze einhalten.

Eine Ausnahmeregelung erachten wir nur für unterirdische Bauten und Gebäudeteile (analog der Regelung zum Waldabstand) und allenfalls für Unterniveaubauten (analog § 269 PBG) gerechtfertigt. Sie sollten von der Abstandspflicht befreit bleiben.

§ 263 Abs. 1 lit. a

1. Antrag

§ 263 Abs. 1 lit. a ist wie folgt zu formulieren:

«Der Abstand von Gebäuden in der Bauzone zur Landwirtschaftszone beträgt 3.5 m.»

2. Begründung

Vgl. vorstehend zu «C. Abstandsregelung Bau- und Landwirtschaftszone»

**§ 263 Abs. 1 lit. b**

1. Antrag

§ 263 Abs. 1 lit. b ist wie folgt zu formulieren:

«Ausgenommen sind unterirdische Bauten und Gebäudeteile sowie Unterniveaubauten».

2. Begründung

Vgl. vorstehend zu «C. Abstandsregelung Bau- und Landwirtschaftszone»

D. Erleichterung von befristeten Zwischennutzungen

1. Aus dem Erläuterungsbericht

Im Kanton Zürich sind die Zwischennutzungen rechtlich nicht verankert. Im PBG fehlen Vorschriften zur Bewilligungsfähigkeit von befristeten Zwischennutzungen, die von der planungsrechtlich vorgesehenen Nutzung abweichen. Der Vorentwurf schlägt zwei Varianten zur Umsetzung der Erleichterung von befristeten Zwischennutzung vor. Die Vernehmlassungsteilnehmenden werden gebeten, sich zur Frage zu äussern, welche Variante sie bevorzugen.

In der ersten Variante des Vorentwurfs soll im PBG verankert werden, dass für zonenfremde Zwischennutzungen eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann. Die Integration eines zusätzlichen Ausnahmetatbestands erfolgt aufgrund der Erlasssystematik im bestehenden § 220 PBG. Die Erweiterung des Katalogs der Ausnahmetatbestände ist im Vollzug direkt anwendbar. Die Schaffung zusätzlicher Regelungen in den kommunalen Bau- und Zonenordnungen ist deshalb nicht erforderlich; die zuständigen Baubewilligungsbehörden können direkt gestützt auf die neue Regelung in § 220 VE-PBG Ausnahmegewilligungen für befristete Zwischennutzungen erteilen.

Die zweite Variante sieht eine Regelung vor, welche die Gemeinden ermächtigt, entsprechende Festlegungen in ihren Bau- und Zonenordnung zu treffen, um befristete Zwischennutzungen zu erleichtern. Die entsprechende Ermächtigungsklausel wird in § 253 PBG, bei den Grundregeln über die zulässigen baulichen Grundstücksnutzungen, aufgenommen.

2. Antrag

Zur Erleichterung von befristeten Zwischennutzungen sollte Variante 1 (direkt anwendbare kantonale Bestimmung, § 220 Abs. 1 bis VE-PBG) weiterverfolgt werden.

Im PBG ist keine maximal mögliche Zeitdauer festzuschreiben.

3. Begründung

Eine gesetzliche Regelung befristeter Zwischennutzungen wird begrüsst. Die Stadt Uster bevorzugt im Interesse eines einheitlichen und direkten Vollzuges klar die Variante 1.

Ebenfalls begrüsst wird, dass den Gemeinden eine gewisse Flexibilität bei der Festsetzung der Frist eingeräumt wird, um dem jeweiligen Einzelfall unter Berücksichtigung der gesamten Umstände hinreichend Rechnung tragen zu können. Aufgrund der Vielfältigkeit möglicher Fälle von Zwischennutzungen und zur Vermeidung unnötiger Zwangssituationen ist auf die Festschreibung einer maximal möglichen Zeitdauer zu verzichten.

E. Klärung massgebendes Terrain

1. Aus dem Erläuterungsbericht

Im Interesse einer möglichst weitgehenden Klärung der mit dem neuen Begriff des massgebenden Terrains einhergehenden Fragen werden zwei Lösungsvorschläge zur Diskussion gestellt. Der erste



Ansatz basiert grundlegend auf der Definition des massgebenden Terrains nach IVHB (Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe). Gemäss dem zweiten Lösungsansatz soll das massgebende Terrain weitgehend in Analogie zum vormaligen gewachsenen Boden definiert werden. Die Vernehmlassungsteilnehmenden werden gebeten, sich zur Frage zu äussern, welche Variante sie bevorzugen.

2. Antrag

Das «massgebende Terrain» ist im Sinne eines Vermessungsprojekts flächendeckend amtlich festzulegen und verbindlich in einem Planungsverfahren (BZO-Ergänzungsplan) festzusetzen. Dabei soll das «massgebende Terrain» den heute bestehenden bzw. bewilligten Terrainverlauf wiedergeben.

Bis zum rechtskräftigen Vorliegen eines amtlich festgesetzten «massgebenden Terrains» ist das «massgebende Terrain» im Sinne von Variante 2 zu ermitteln.

3. Begründung

Das angestrebte Ziel einer klaren und einfachen Regelung, welche die Rechtssicherheit im Umgang mit dem Begriff des massgebenden Terrains erhöht und den Aufwand seitens der Bauherrschaft und Baubehörden reduziert, kann nur mit einem amtlich festgelegten und verbindlichen «massgebenden Terrain» erreicht werden.

Die vorgeschlagene Variante 1 ist zu kompliziert und enthält zu viele Unklarheiten, Ausnahmeregelungen und Umsetzungsprobleme. Das Abstellen auf den «im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Bestimmung bestehende Geländeverlauf» (§ 253c Abs. 1 VE-PBG) ist zudem unpraktisch und führt in einigen Jahren erneut zu Feststellungsproblemen. Die Variante 1 führt gerade nicht zur Klärung der mit dem Begriff des massgebenden Terrains einhergehenden Fragen, sondern führt zu neuen Schwierigkeiten und Abgrenzungsproblemen und birgt damit auch ein erhebliches Streitpotential.

F. Fristerstreckung zur Umsetzung der harmonisierten Baubegriffe und Messweisen

1. Aus dem Erläuterungsbericht

Es zeichnet sich ab, dass einzelne Gemeinden die im PBG statuierte Umsetzungsfrist zur Anpassung ihrer Bau- und Zonenordnungen aus unterschiedlichen Gründen nicht werden einhalten können. Zudem werden gegenwärtig auf kantonaler Ebene gewisse Rechtsgrundlagen mit Bezug zu den Baubegriffen und Messweisen überarbeitet. Einige Gemeinden möchten diese Rechtsänderungen abwarten, um unnötigen Gesetzgebungsaufwand zu vermeiden. Weil der Säumnisfall gesetzlich nicht geregelt ist, würde das Fehlen einer Umsetzung auf kommunaler Ebene nach Ablauf der achtjährigen Frist zu erheblicher Rechtsunsicherheit führen. Es erscheint deshalb zweckmässig, die Umsetzungsfrist einmalig um drei Jahre bis am 29. Februar 2028 zu verlängern. Sollte sich abzeichnen, dass einzelne Gemeinden auch diese verlängerte Frist nicht einhalten werden, würde die Baudirektion aufsichtsrechtliche Massnahmen ergreifen.

2. Antrag

Kein Antrag.

3. Begründung

Die Fristerstreckung ist notwendig und wird von der Stadt Uster begrüsst.

G. Einführung einer Konformitätserklärung zur erdbebengerechten Bauweise

1. Aus dem Erläuterungsbericht

Gegenstand der vorliegenden Vernehmlassung ist eine Konformitätserklärung, welche die Baudirektion entwickelt hat, um einen einheitlichen und schlanken Vollzug der Erdbebennormen im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens zu schaffen. Aufgrund des Hilfsmittelcharakters und der Tatsache,



dass die SIA-Erdbebennormen bereits heute zu berücksichtigen sind, geht die Baudirektion davon aus, dass die Konformitätserklärung im Rahmen ihrer Fachaufsichtskompetenz gestützt auf § 2 lit. b PBG ohne zusätzliche Anpassungen der Rechtsgrundlagen mittels Weisung verbindlich eingeführt werden kann.

Die verbindliche Einführung der Konformitätserklärung hat für die Gemeinden zur Folge, dass die örtlichen Baubehörden deren Einreichung überprüfen müssen. Da die SIA-Erdbebennormen bereits heute zu beachten sind und die Behörden bei Anhaltspunkten bereits heute im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens zur vertieften Abklärungen verpflichtet sind, ändert die Konformitätserklärung nichts an der Rechtslage. Sie bezweckt lediglich einen einheitlichen Vollzug bei der Überprüfung der baulichen Erdbebensicherheit. Durch das Prinzip der Selbstdeklaration werden die örtlichen Behörden in vielen Fällen von einer einzelfallweisen Abklärung der Erdbebensicherheit entlastet, soweit deren Einhaltung mit der Konformitätserklärung bestätigt wird. Nur in den Fällen, in denen die Unterzeichnung der Konformitätserklärung verweigert wird oder unabhängig davon Zweifel an der Einhaltung der SIA-Erdbebennormen bestehen, werden die örtlichen Baubehörden zu vertieften Abklärungen angehalten.

2. Antrag

Auf die Einführung einer Konformitätserklärung zur erdbebengerechten Bauweise ist zu verzichten.

3. Begründung

Die Einführung einer Konformitätserklärung zur erdbebengerechten Bauweise läuft dem Ziel eines einfachen und schlanken Baubewilligungsverfahrens klar zuwider. Das Baubewilligungsverfahren ist bereits heute mit einer Vielzahl von Zusatzformularen und einzureichenden Bestätigungen belastet. Die zur Diskussion stehende Konformitätserklärung ändert (gemäss Erläuterungen) nichts an der geltenden Rechtslage und hat demzufolge lediglich einen unnötigen bürokratischen Zusatzaufwand zur Folge.

Die Regeln der Baukunde und damit auch die geltenden Tragwerksnormen des SIA sind einzuhalten (§ 239 Abs. 1 PBG und Ziffer 2.9.2 und 2.9.2 Anhang BBV I). Ob ein Bauvorhaben aber sämtlichen Regeln der Baukunde entspricht, kann die Baubehörde nicht überprüfen.

I. Verworfen: Harmonisierung der Hochhausdefinition im PBG und in der Brandschutznorm

1. Aus dem Erläuterungsbericht

Im Rahmen der Ausarbeitung der vorliegenden Teilrevision wurde vertieft geprüft, ob eine Harmonisierung der Hochhausdefinition im PBG und in der Brandschutznorm vollzogen werden soll.

Die vorgenommene Untersuchung zeigt auf, dass eine Harmonisierung der Hochhausdefinition in der Brandschutznorm und im PBG einerseits nur schwierig umzusetzen ist und andererseits nur wenig Handlungsbedarf vorhanden ist. Ob eine Anhebung der Hochhausgrenze aus ortbaulichen oder anderen Gründen angestrebt werden sollte, wurde hingegen nicht geprüft und müsste gegebenenfalls im Rahmen eines eigenständigen Projektes vertieft untersucht und abgeklärt werden. Die Vernehmlassungsteilnehmenden werden gebeten, sich zur Frage zu äussern, ob die Hochhausgrenze im PBG erhöht werden soll.

2. Antrag

Die Hochhausgrenze gemäss PBG soll nicht erhöht werden.

3. Begründung

Aus Sicht der Stadt Uster gibt es keine Gründe, weshalb die Hochhausgrenze unabhängig von den Bestimmungen der Brandschutznorm erhöht werden sollte. Bereits mit den geltenden Regelungen



können Hochhäuser in der Stadt Uster nur im Rahmen eines Gestaltungsplans erstellt werden und müssen demzufolge ohnehin den im Gestaltungsplan definierten erhöhten Anforderungen genügen.

Der Stadtrat beschliesst:

1. Die Vernehmlassung der Stadt Uster zur Teilrevision «Justierungen PBG» wird genehmigt.
2. Mitteilung als Protokollauszug an
 - Abteilungsvorsteher Stefan Feldmann
 - Abteilungsleiter Andreas Frei
 - Geschäftsfeld Hochbau und Vermessung
 - Abteilung Bau, Rechtsdienst (zum Versand der Vernehmlassung)

öffentlich