



Uster, 20. Juni 2023
Nummer. 525/2023
Registratur V4.04.71

ANFRAGE 525/2023 VON ANITA BORER (SVP) UND MATTHIAS BICKEL (FDP): «VEREINFACHTES BAUBEWILLI- GUNGSVERFAHREN FÜR TEMPORÄRE BAUTEN UND ANLA- GEN»; ANTWORT DES STADTRATES

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 20. März 2023 reichten die Ratsmitglieder Anita Borer und Matthias Bickel beim Präsidenten des Gemeinderats eine Anfrage betreffend «Vereinfachtes Bewilligungsverfahren für temporäre Bauten und Anlagen?» ein.

Die Anfrage hat folgenden Wortlaut:

«Die Stadt Uster hat kürzlich ein Merkblatt zum Thema «temporäre Bauten und Anlagen» publiziert. Unter den Verfahrensregeln wird erwähnt, dass «Baugesuche für temporäre Bauten und Anlagen frühzeitig bei der Stadt Uster, Hochbau und Vermessung einzureichen» seien. Es sei ein «ordentliches Verfahren (mit Ausschreibung des Vorhabens und einer Aussteckung der Baute oder Anlage) durchzuführen».

Andere Städte wie z.B. St. Gallen zeigen, dass es einfacher geht. So schreibt die Stadt St. Gallen: «Wer eine Baute – etwa ein Zelt oder ein Holzhäuschen – aufstellen will, muss bei der Stadtpolizei ein Gesuch stellen. Gesuche werden geprüft und wenn möglich bewilligt. [...] Eine Baubewilligung braucht es dafür nicht.»

Aus unserer Sicht ist das Verfahren der Stadt Uster unnötig bürokratisch, kompliziert und nicht gewerbefreundlich. Eine Vereinfachung ist im Sinne der Ustermer KMU, Gewerbe- und Gastrobetriebe sowie Vereine und in Anbetracht eines «belebten Zentrums» zwingend nötig.

Wir stellen dem Stadtrat folgende Fragen:

1. Warum ist in der Stadt Uster für mobile, kurzfristig im Einsatz stehende Bauten eine Baubewilligung nötig?
2. Auf welche gesetzlichen Grundlagen stützt sich der Stadtrat dabei?
3. Welche anderen Zürcher Gemeinden verlangen ebenfalls eine Baubewilligung?
4. Welche Zürcher Gemeinden haben ein vereinfachtes Verfahren und wie sieht dieses aus?
5. Kann sich der Stadtrat vorstellen, das Bewilligungsverfahren – analog der Stadt St. Gallen – einfacher und ohne Baubewilligung der Stadt zu handhaben? Wenn nein: Warum nicht?
6. Welche gesetzlichen Anpassungen und / oder stadträtlichen Entscheide wären für eine Änderung des Vorgehens bzw. ein vereinfachtes Verfahren ohne Baubewilligung nötig?

**Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:****Frage 1:**

«Warum ist in der Stadt Uster für mobile, kurzfristig im Einsatz stehende Bauten eine Baubewilligung nötig?»

Antwort:

Für mobile, «*kurzfristig*» im Einsatz stehende Bauten ist in der Stadt Uster grundsätzlich keine Baubewilligung nötig. Wie im Merkblatt «Temporäre Bauten und Anlagen» festgehalten, ist eine baurechtliche Bewilligung in der Regel erst *ab einer Aufstellungsdauer von mehr als 8 Wochen* sowie bei Vorhaben, die wiederkehrend am selben Standort über das ganze Jahr verteilt zusammengesetzt *an mehr als 52 Tagen oder jeweils mehr als 5 Tage am Stück* aufgestellt werden nötig.

Die Baubewilligungspflicht ermöglicht es der Behörde, ein Bauprojekt *vor* seiner Ausführung auf die Übereinstimmung mit der raumplanerischen Nutzungsordnung und der übrigen einschlägigen Gesetzgebung zu überprüfen. Für die Abgrenzung bewilligungspflichtiger von bewilligungsfreien Vorhaben orientiert sich die Baubehörde der Stadt Uster an der übergeordneten Gesetzgebung (vgl. Antwort auf Frage 2) und an der einschlägigen Rechtsprechung dazu:

Massstab dafür, ob eine bauliche Massnahme erheblich genug ist, um sie dem Baubewilligungsverfahren zu unterstellen, ist die Frage, ob mit einer Baute so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht. Als bewilligungspflichtig gelten dabei auch mobile Bauten, wie Baracken, Buden, Hütten und dergleichen, welche über nicht unerhebliche Zeiträume ortsfest verwendet werden. Nicht bewilligungspflichtig sind lediglich Kleinvorhaben, die nur ein geringes Ausmass haben und weder öffentliche noch nachbarliche Interessen berühren. Darunter fallen zum Beispiel für kurze Zeit aufgestellte Zelte oder Wohnwagen (vgl. die langjährige bundesgerichtliche Rechtsprechung, u. a. Urteil 1C_37/2013 vom 9. Oktober 2013).

Entscheidend ist somit die Frage, was unter einem «nicht unerheblichen Zeitraum» zu verstehen ist. Im Kanton Zürich gilt für Bauten mit saisonalem Charakter, welche jedes Jahr nur während bestimmter Monate aufgestellt werden (wie ein Marronihäuschen oder ein Glacéstand) eine bewilligungsfreie Zeitspanne von grundsätzlich zwei Monaten pro Saison (FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. Auflage, S. 345 f. und Entscheid des Zürcher Verwaltungsgerichts vom 13. April 2022, VB.2021.00539, E. 3.1.3).

Diesen Grundsätzen entsprechend, erachtet die Baubehörde der Stadt Uster in der Regel eine Dauer von 8 Wochen bzw. auf das Jahr gerechnet 52 Tagen für die Abgrenzung von bewilligungsfreien zu bewilligungspflichtigen Vorhaben als angemessen.

Frage 2:

«Auf welche gesetzlichen Grundlagen stützt sich der Stadtrat dabei?»

Antwort:

Ausgangspunkt für die Beurteilung der baurechtlichen Bewilligungspflicht einzelner Vorhaben bildet die bundesrechtliche Vorschrift von Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG). Demnach dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden.

Im Kanton Zürich zählt § 309 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) die Bewilligungspflicht für diverse Bauten und Anlagen auf, wobei der Begriff der «Bauten und Anlagen» in § 1 der Allgemeinen Bauverordnung (ABV) umschrieben wird.



In § 1 der Bauverfahrensverordnung (BVV) werden sodann alle Arten von Bauten und Anlagen aufgelistet, die von einer baurechtlichen Bewilligungspflicht befreit sind. Dazu zählen zum Beispiel auch Kleinstbauten¹. Fahrnisbauten oder Provisorien, werden in § 1 BVV hingegen *nicht* genannt. Somit besteht im Kanton Zürich für temporäre Bauten und Anlagen gesetzlich keine Befreiung von der grundsätzlichen baurechtlichen Bewilligungspflicht. Es obliegt deshalb den Behörden und Gerichten, diesbezüglich eine gesetzeskonforme Praxis zu entwickeln. Mit dem Merkblatt der Abteilung Bau wird die Praxis der Stadt Uster festgehalten. Das Merkblatt soll damit die Rechtsanwendung vereinfachen und dem Gebot der Rechtsgleichheit Rechnung tragen.

Hinsichtlich der Wahl des Verfahrens sind die Grundsätze von § 13 BVV zu beachten. Demnach wird für Bauvorhaben von untergeordneter Bedeutung, durch welche keine zum Rekurs berechtigenden Interessen Dritter berührt werden, anstelle des ordentlichen Verfahrens das Anzeigeverfahren angewendet. Ist die Schwelle für die Bewilligungspflicht temporärer Bauten und Anlagen erreicht, sind jedoch meistens auch Interessen der Öffentlichkeit oder der Nachbarn betroffen, weshalb «im Regelfall» nicht das Anzeigeverfahren, sondern das ordentliche Verfahren (mit Ausschreibung des Vorhabens und einer Aussteckung der Baute oder Anlage) zur Anwendung kommt. Im veröffentlichten Merkblatt wird unter dem Titel «Verfahrensregeln» denn auch klar festgehalten, dass «in der Regel» ein ordentliches Verfahren durchzuführen ist. Selbstverständlich kann jedoch bei gegebenen Voraussetzungen auch in der Stadt Uster das Anzeigeverfahren zur Anwendung kommen.

Frage 3:

«Welche anderen Zürcher Gemeinden verlangen ebenfalls eine Baubewilligung?»

Antwort:

Die wenigsten Gemeinden haben ihre Praxis in Richtlinien oder Merkblätter schriftlich festgehalten. Entsprechend hat die Baubehörde der Stadt Uster keine umfassenden Kenntnisse der jeweiligen Praxis anderer Gemeinden.

Eine Gemeinde, die ein entsprechendes Dokument verfasst und publiziert hat, ist jedoch die Stadt Wetzikon. Gemäss dieser Praxis bedürfen kurzzeitig aufgestellte Verkaufsstände sowie einmalig aufgestellte temporäre Bauten keiner Baubewilligung, sofern sie unter anderem für *längstens zwei Monate* aufgestellt werden (vgl. Temporäre Bauten - Richtlinie für die Bewilligung vom 16. Mai 2012). Die Baubehörde der Stadt Uster hat sich bei der Erarbeitung ihrer Richtlinien unter anderem auch an den Regelungen der Stadt Wetzikon orientiert.

Das Amt für Baubewilligungen der Stadt Zürich hat die Praxis, für Veranstaltungen, welche länger als *30 Tage dauern*, ein Baubewilligungsverfahren durchzuführen. Dasselbe gilt, wenn innerhalb eines Jahres durch Veranstaltungen am selben Ort mehr als vier Wochenenden oder mehr als acht Einzeltage beansprucht werden (FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. Auflage, S. 346). Die Praxis der Stadt Zürich ist demzufolge in der Regel strenger als diejenige der Stadt Uster.

Auf telefonische Anfrage hin teilten Winterthur, Dübendorf und Horgen mit, dass in ihren Gemeinden temporäre Bauten und Anlagen in der Regel *bis zu drei Monaten* ohne baurechtliche Bewilligung erstellt werden können. Für länger dauernde Vorhaben oder falls mit Immissionen (Licht, Lärm, Geruchsemissionen etc.) zu rechnen ist, bedarf es jedoch auch in diesen Gemeinden eine Baubewilligung.

¹ Keiner baurechtlichen Bewilligung bedürfen in Bauzonen Bauten und Anlagen, deren Gesamthöhe nicht mehr als 2.5 m beträgt und die eine Bodenfläche von höchstens 6 m² überlagern; sie sind jedoch bewilligungspflichtig in Kernzonen, im Geltungsbereich einer anderen Schutzanordnung oder eines Ortsbild- oder Denkmalschutzinventars und im Bereich von Verkehrsbaulinien (§ 1 lit. a BVV).



Die Gemeinden Bülach und Schlieren kennen hingegen gar keine Frist für grundsätzlich bewilligungsfreie temporäre Bauten und Anlagen. In diesen Gemeinden braucht jedes Provisorium eine baurechtliche Bewilligung.

Frage 4:

«Welche Zürcher Gemeinden haben ein vereinfachtes Verfahren und wie sieht dieses aus?»

Antwort:

Es gilt das baurechtliche und das verwaltungspolizeiliche Verfahren auseinanderzuhalten.

Wird die Frage der baurechtlichen Bewilligungspflicht bejaht, richtet sich die Frage nach der Verfahrensart im Kanton Zürich nach den §§ 13 ff. BVV. Demnach wird für Bauvorhaben von untergeordneter Bedeutung, durch welche keine zum Rekurs berechtigenden Interessen Dritter berührt werden, anstelle des ordentlichen Verfahrens das Anzeigeverfahren angewendet. Andernfalls, d. h. wenn Interessen der Öffentlichkeit oder der Nachbarn betroffen sind, ist das ordentliche Verfahren durchzuführen. Welche Verfahrensart zur Anwendung kommt ist dabei *in jedem Einzelfall* je nach Interessenslage zu prüfen (vgl. § 15 BVV).

Wird die baurechtliche Bewilligungspflicht verneint, bedeutet das noch nicht, dass das Vorhaben ganz ohne behördliche Bewilligung aufgestellt werden kann. Wird beispielsweise für temporäre Bauten und Anlagen öffentlichen Grund beansprucht, bedarf es einer verwaltungspolizeilichen Bewilligung (sog. Bewilligungsverfügung).

Der Baubehörde der Stadt Uster sind keine Zürcher Gemeinden bekannt, die eine von diesen Grundsätzen abweichende Praxis hätten.

Frage 5:

«Kann sich der Stadtrat vorstellen, das Bewilligungsverfahren – analog der Stadt St. Gallen – einfacher und ohne Baubewilligung der Stadt zu handhaben? Wenn nein: Warum nicht?»

Antwort:

Um diese Frage beantworten zu können, ist zunächst aufzuzeigen, wie das Bewilligungsverfahren der Stadt St. Gallen tatsächlich abläuft. Die Fragestellung suggeriert, dass das Verfahren in der Stadt St. Gallen «einfacher» und «ohne Baubewilligung» ablaufe. Dies trifft so aber nicht zu:

Die baurechtliche Bewilligungspflicht wird im Kanton St. Gallen in Art. 136 des Planungs- und Baugesetzes geregelt. Gemäss Absatz 1 bedürfen die Erstellung, Änderung und Beseitigung von Bauten und Anlagen einer Bewilligung. In Absatz 2 werden verschiedene Vorhaben aufgelistet, die von der Bewilligungspflicht befreit sind. Dies gilt unter anderem für mobile Bauten und Anlagen wie Festhütten, Zelte, Verpflegungs- und Verkaufsstätten, Tribünen und dergleichen während höchstens drei Monaten je Kalenderjahr. Vorausgesetzt wird jedoch, dass die baupolizeilichen und übrigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften eingehalten sind.

Für temporäre Bauten und Anlagen, welche länger als drei Monate pro Kalenderjahr aufgestellt werden, braucht es demzufolge auch in der Stadt St. Gallen in jedem Fall eine *baurechtliche* Bewilligung. Unterhalb dieser zeitlichen Grenze bedürfen mobile Bauten und Anlagen, die öffentlichen Grund beanspruchen, lediglich aber immerhin einer *polizeilichen* Bewilligung (Benützung des öffentlichen Grundes).

Wird die baurechtliche Bewilligungspflicht eines Vorhabens bejaht, so wird auch in der Stadt St. Gallen in jedem Einzelfall je nach Auswirkung des Vorhabens entschieden, ob das ordentliche oder das vereinfachte Baubewilligungsverfahren zur Anwendung kommt. Die Stadt St. Gallen kennt kein generell vereinfachtes Verfahren für mobile Bauten und Anlagen.

Damit unterscheidet sich die Situation in der Stadt St. Gallen von jener in der Stadt Uster lediglich bezüglich der drei anstatt der zwei Monate als zeitlichen Massstab für die Abgrenzung zwischen grundsätzlich bewilligungsfreien und bewilligungspflichtigen Vorhaben.



Die zeitliche Grenze von drei Monaten je Kalenderjahr gilt jedoch im Kanton St. Gallen und damit auch in der Stadt St. Gallen nicht absolut. Das Baudepartement des Kantons St. Gallen hielt in einem vor Kurzem ergangenen Entscheid nämlich Folgendes fest: «Mit Art. 136 Abs. 2 Bst. f PBG hat der kantonale Gesetzgeber die frühere Praxis zu temporären Veranstaltungen zeitlich erheblich ausgedehnt. Die Zeitdauer eines Vorhabens ist indessen nicht für sich allein massgebend. Entscheidend für die Frage der Baubewilligungspflicht ist vielmehr die Intensität der Auswirkungen auf Raum und Umwelt, welche jeweils im Einzelfall beurteilt werden muss» (vgl. BUDE 2021 Nr. 64). Die Bewilligungspflicht kann deshalb auch bei Vorhaben von weniger als drei Monaten bestehen. Gestützt auf diese Rechtsprechung verlangte die Stadt St. Gallen vor Kurzen zum Beispiel hinsichtlich des weniger als drei Monate dauernden Events «Eiszauber» eine baurechtliche Bewilligung.

Schliesslich gilt es zu beachten, dass der Kanton St. Gallen – wie viele weitere Kantone – im Gegensatz zum Kanton Zürich die zeitliche Grenze für die Bewilligungspflicht gesetzlich ausdrücklich geregelt hat (vgl. Art. 136 Abs. 2 Bst. f des Planungs- und Baugesetzes SG [drei Monate]; § 54 Abs. 2 lit. k der Planungs- und Bauverordnung Luzern [einen Monat]; § 49 Abs. 2 lit. e der Bauverordnung Aargau [zwei Monate]; § 99 Abs. 1 Ziff. 11 Planungs- und Baugesetz Thurgau [drei Monate]; § 44 Abs. 1 Verordnung zum Planungs- und Baugesetz Zug [vier Monate]; Art. 6 Abs. 1 lit. m bis o Baubewilligungsdekret Bern [drei bis sechs Monate]).

Eine entsprechende Regelung fehlt im Kanton Zürich, weshalb sich die Baubehörde der Stadt Uster an der im Kanton Zürich vorherrschenden Rechtslehre (FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. Auflage, S. 345 f.) und den Ausführungen des Zürcher Verwaltungsgerichts (im Entscheid vom 13. April 2022, VB.2021.00539, E. 3.1.3) orientiert und eine zeitliche Grenze von zwei Monaten als angemessen erachtet. Die Baubehörde der Stadt Uster sieht keinen Grund davon abzuweichen.

Frage 6:

«Welche gesetzlichen Anpassungen und / oder stadträtlichen Entscheide wären für eine Änderung des Vorgehens bzw. ein vereinfachtes Verfahren ohne Baubewilligung nötig?»

Antwort:

Der Kanton Zürich könnte die Bauverfahrensverordnung anpassen und – wie viele andere Kantone – einen zeitlichen Massstab für die Abgrenzung zwischen grundsätzlich bewilligungsfreien von bewilligungspflichtigen Vorhaben definieren. Eine solche gesetzliche Regelung wäre von der Stadt Uster zu respektieren und umzusetzen. Allerdings würde eine zeitliche Grenze die notwendige Prüfung im Einzelfall nicht ersetzen. Für die Frage der baurechtlichen Bewilligungspflicht kommt es nämlich nicht alleine auf die zeitliche Dauer eines Vorhabens an, sondern ebenso auf deren Auswirkung auf die Umwelt (insbesondere betreffend Licht, Lärm, Verkehr, Abfall etc.) sowie die Art und Empfindlichkeit der Umgebung.

Sind mit einem Vorhaben so wichtige räumliche Folgen verbunden, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht, so muss die kommunale Baubehörde ein Baubewilligungsverfahren durchführen. Von diesem übergeordneten Recht kann weder durch eine kommunale Regelung noch durch einen stadträtlichen Entscheid abgewichen werden. Gemäss Zürcher Verwaltungsgericht ist der Verzicht auf die Durchführung eines baurechtlichen - «zu Gunsten» eines verwaltungspolizeilichen Bewilligungsverfahrens unzulässig, insbesondere, weil im verwaltungspolizeilichen Verfahren die Instrumente zur Anspruchswahrung durch Drittbetroffene fehlen (vgl. BEZ 2008 Nr. 36).

Die Grundsätze der Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit verlangen schliesslich, dass an einer Praxis in der Regel festgehalten wird. Sollten sich die im Merkblatt «Temporäre Bauten und Anlagen» festgeschriebenen Grundsätze, wie beispielsweise die zeitliche Grenze von 8 Wochen bzw. 52 Tagen, für unzweckmässig, falsch oder nicht mehr zeitgemäss erweisen, wird die Baubehörde



der Stadt Uster ihre Praxis gewiss anpassen. Allerdings liegen derzeit keine solche Erkenntnisse oder wesentlichen Gründe für eine entsprechende Praxisänderung vor.

Der Stadtrat bittet den Gemeinderat, von der Antwort auf die Anfrage Nr. 525/2023 der Ratsmitglieder Anita Borer und Matthias Bickel betreffend «Vereinfachtes Bewilligungsverfahren für temporäre Bauten und Anlagen?» Kenntnis zu nehmen.

Stadtrat Uster

Barbara Thalmann
Stadtpräsidentin

Pascal Sidler
Stadtschreiber