



Sitzung vom 12. März 2024

BESCHLUSS NR. 109 / B1.01.20

Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes und der Bauverfahrensverordnung Kürzere Fristen im Baubewilligungsverfahren und zonenkonforme Nutzungsänderungen im Anzeigeverfahren Vernehmlassung der Stadt Uster Genehmigung

Ausgangslage

Der Kantonsrat hat die Motion KR-Nr. 182/2021 (Verkürzte Fristen im Baubewilligungsverfahren) dem Regierungsrat des Kantons Zürich überwiesen.

Sie fordert eine Verkürzung der Bearbeitungsfristen im Baubewilligungsverfahren. Verkürzt werden sollen die Fristen für die Vorprüfung von Baugesuchen von heute drei auf neu zwei Wochen (§ 313 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes [PBG; LS 700.1]) und für den baurechtlichen Entscheid von heute vier auf neu höchstens drei Monate seit der Vorprüfung (§ 319 Abs. 1 PBG).

Ausserdem hat der Kantonsrat die Motion KR-Nr. 181/2021 (Zonenkonforme Nutzungsänderungen im Anzeigeverfahren) überwiesen. Diese verlangt die Schaffung der rechtlichen Grundlagen, um zonenkonforme Nutzungsänderungen von Gebäuden im Anzeigeverfahren bewilligen zu können.

Der Stadtrat wurde mit Schreiben vom 29. November 2023 zur Vernehmlassung eingeladen.

Erwägungen

Änderung PBG: Verkürzung der Bearbeitungsfristen

Für die mit Motion KR-Nr. 182/2021 (Verkürzte Fristen im Baubewilligungsverfahren) geforderte Verkürzung der Bearbeitungsfristen müssen die §§ 313 Abs. 1 und 319 Abs. 1 PBG angepasst werden. Die Änderung beschränkt sich auf die geforderte Anpassung der Bearbeitungsfristen.

Verkürzt werden sollen die Fristen für die Vorprüfung von Baugesuchen von heute drei auf neu zwei Wochen (§ 313 Abs. 1 PBG) und für den baurechtlichen Entscheid von heute vier auf neu höchstens drei Monate seit der Vorprüfung (§ 319 Abs. 1 PBG).

Die zur Diskussion stehenden Fristverkürzungen betreffen sogenannte Ordnungsfristen. Deren Einhaltung muss zwar angestrebt werden. Werden sie im Einzelfall überschritten, sind daran jedoch keine unmittelbaren rechtlichen Folgen geknüpft. Das Gesetz sieht im Verzögerungsfall einzig vor, dass der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller unter Angabe der Gründe mitgeteilt wird, wann der Entscheid vorliegt (§ 319 Abs. 3 PBG).

Gemeinde und Kantone müssen die heute geltenden Ordnungsfristen oftmals ausschöpfen, können diese jedoch mehrheitlich einhalten (vgl. Statistik Leitstelle Baudirektion, wonach im Jahr 2022 die kantonsinternen Fristen bei Bauvorhaben im koordinierten Verfahren zu 88 % erfüllt werden konnten und den NPM Bericht der Abteilung Bau 2022, wonach 71 % der Verfahren innert Frist erledigt wurden).

Überschreitungen ergeben sich oft bei grossen und/oder komplexen Bauvorhaben sowie aufgrund der Qualität der eingereichten Unterlagen. Die zunehmenden Regelungsdichte sowie Anforderungen an die Menge und Qualität der Unterlagen, worunter Bauherrschaften, Projektverfassende und die Behörden zu leiden haben, sowie die Entwicklung der Gerichtspraxis (bspw. im Bereich Lärmschutz) sorgen primär für Fristüberschreitungen und nicht eine vermutete ineffiziente Bearbeitung von Baugesuchen durch die Bauämter.



Aufgrund der Komplexität der Vorschriften stellt sich häufig erst während der vertieften materiellen Prüfung während der Behandlungsfrist gemäss § 309 Abs. 1 PBG heraus, dass Gesuchsunterlagen für die abschliessende Beurteilung unzureichend sind. Dies kann nicht bereits bei der Vorprüfung gemäss § 11 Abs. 1 BVV erfolgen, ist dort doch bloss eine summarische Vorprüfung vorgesehen. Die notwendigen Aktenergänzungen haben Sistierungen zur Folge, welche die Behandlungsdauer verlängern.

Mit einer blossen Verkürzung der Vorprüfungsfrist wird kein Mehrwert geschaffen. Im Gegenteil wird sich dies ohne einen Ausbau der Kapazitäten bei den kommunalen Baubehörden nachteilig auf die erforderliche Sorgfalt bei der Prüfung oder auf eine verminderte vorgängige Bauberatung auswirken, was nachträglich während der materiellen Prüfung zu Sistierungen führen kann.

Vorgesehen ist zudem ein administrativer Mehraufwand, da bei Nichteinhaltung von Fristen den Bauherrschaften unter Angaben von Gründen mitzuteilen ist, wann der Entscheid vorliegt (§ 319 Abs. 3 PBG). Es handelt sich damit um einen administrativen Leerlauf, welcher keine schnellere Bearbeitung zur Folge haben wird, den Aufwand für die Behörden jedoch weiter erhöht.

Den kommunalen Baubehörden, welche vielfach unter Fachmangel leiden und mit stark wachsenden Anforderungen und einer immerzu höheren Komplexität der Anforderungen an Bauten konfrontiert sind, ist mit den vorgesehenen Anpassungen nicht geholfen. Den Gemeinden entstehen vielmehr Mehrkosten, sollten die Vorgaben umgesetzt werden, da personelle Ressourcen zu erhöhen sind. Da zudem absehbar ist, dass die Fachleute auf dem freien Markt auch in Zukunft nicht in beliebiger Anzahl vorhanden sein werden, wird sich eine Verkürzung der Fristen ohne weitere Massnahmen im Hinblick auf eine Vereinfachung der Vorschriften oder Ausbildung von Fachleuten nicht positiv auf die Verfahrensdauer von Baugesuchen auswirken.

Ohne substantielle Erhöhung der personellen Ressourcen im Bereich Baugesuchsprüfung ist aufgrund der vorgesehenen Anpassung der Fristen davon auszugehen, dass bloss noch ein Drittel der Baugesuche innert Frist bearbeitet werden können.

Auch die anstehende Digitalisierung wird keinen grossen Zeitgewinn oder eine Vereinfachung in der Prüfung von Baugesuchen mit sich bringen. Der Vorteil der Digitalisierung besteht in erster Linie in einer schnelleren und direkteren Kommunikation zwischen den involvierten Stellen. Dies wird jedoch bereits heute genutzt (E-Mail etc.) Ein weiterer Vorteil von digitalen Unterlagen ist eine parallele statt einer seriellen Vernehmlassung. Weiterhin müssen jedoch verschiedene Stellen miteinander koordiniert werden. Baugesuche müssen auch weiterhin manuell geprüft werden. Die Digitalisierung bietet daher nur einen geringen Effizienzgewinn, bringt aber einen anders gelagerten administrativen Aufwand mit sich, indem Fachkräfte häufig zusätzliche administrative Arbeiten erledigen müssen. Ebenfalls erhöhen sich die Anforderungen an die EDV sowie die technische Unterstützung (IT-Support).

Überlegungen für eine stärkere Professionalisierung und Organisation (Fachstellen für technische Gesuche/Lärm auf Ebene Bezirk oder Kanton wie bspw. der bestehende Beizug des FALS mit einem Fachbericht NIS bei Mobilfunkanlagen) bzw. gesetzgeberische Vereinfachungen und Entlastungen würden begrüsst und wären denkbar. Leider wurde mit den gesetzgeberischen Änderungen und der Gerichtspraxis in den letzten Jahren häufig das Gegenteil erreicht. Die Verfahren sind umfangreicher und komplexer geworden, gleichzeitig sinkt die Rechtssicherheit sowie aufgrund der Verdichtung nach innen die Betroffenheit und Rekursbereitschaft von Dritten.

Die vorgesehenen Änderungen zur Verkürzung der Verfahrensfristen sind entsprechend als wenig zielführend abzulehnen.



Änderung BVV: Zonenkonforme Nutzungsänderungen im Anzeigeverfahren

Vorgesehen ist, dass bei untergeordneten Nutzungsänderungen in Bauzonen statt dem ordentlichen Verfahren mit Publikation das Anzeigeverfahren ohne Publikation zur Anwendung kommen soll.

Gemäss der Begründung der Motion KR-Nr. 181/2021 (Zonenkonforme Nutzungsänderungen im Anzeigeverfahren) sollen keine «Rekursrechte von Dritten» tangiert werden. Die Anwendung des Anzeigeverfahrens bedingt auch bereits in sich, dass keine zum Rekurs berechtigenden Interessen Dritter berührt sind (§ 13 Abs. 1 BVV). Auch zonenkonforme Nutzungsänderungen können im Vergleich zum baulichen Bestand wesentliche Auswirkungen auf die Umwelt haben. Sie können etwa neue Anforderungen an die Erschliessung, die Parkierung sowie den Immissionsschutz nach sich ziehen. Der Umstand, dass eine Nutzungsänderung zonenkonform ist, bedeutet jedoch nicht automatisch, dass im Einzelfall keine zum Rekurs berechtigenden Interessen Dritter tangiert sind. Dies gilt es bei einer Umsetzung der Motion zu berücksichtigen.

In § 14 lit. h BVV ist bereits heute ein Tatbestand aufgeführt, der in eine ähnliche Richtung geht wie das Anliegen der Motion. Demnach können «Änderungen der Zweckbestimmung einzelner Räume ohne Änderung der Nutzweise» im Anzeigeverfahren bewilligt werden. Dieser Anwendungsbereich ist im Vergleich zur Motion sehr eng gefasst. Dem Privileg des Anzeigeverfahrens untersteht nur die Änderung der Zweckbestimmung einzelner Räume und diese auch nur so weit, als damit keine Änderung der Nutzweise einhergeht. Diese Formulierung wird auch in der juristischen Literatur als unnötig streng kritisiert (vgl. Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 2019, S. 410).

Vorgesehen ist den Tatbestand in lit. h neu zu formulieren und grundsätzlich alle «Zonenkonformen Nutzungsänderungen bei Räumlichkeiten und Flächen» dem Anzeigeverfahren zu unterstellen.

Unverändert bleibt der in § 13 Abs. 1 BVV verankerte Grundsatz, wonach nur Nutzungsänderungen von untergeordneter Bedeutung, durch welche keine zum Rekurs berechtigenden Interessen Dritter berührt werden können, im Anzeigeverfahren beurteilt werden dürfen. Das örtliche Bauamt muss daher weiterhin einzelfallweise beurteilen, ob keine zum Rekurs berechtigenden Interessen Dritter berührt werden könnten und daher auf die Aussteckung und die öffentliche Bekanntmachung verzichtet werden kann (§ 15 Abs. 1 BVV).

Im Anzeigeverfahren wären daher z.B. neu Umnutzungen möglich, welche sich nicht weiter auf Dritte auswirken, wie z.B. die Umnutzung eines Büros in eine Wohnung (sofern dadurch keine zusätzlichen Parkplätze bzw. Spiel- und Ruheflächen notwendig werden und keine grösseren baulichen Eingriffe notwendig sind). Ausgeschlossen wären bspw. die Umnutzung einer Wohnung in eine Diskothek oder in ein Café mit Aussensitzplätzen, da Dritte durch den Lärm und die Intensivierung der Nutzung bzw. Anlieferung und Parkplätze in ihren Interessen beeinträchtigt werden könnten.

Grundsätzlich sind jedoch von dem Wechsel der Verfahrensart keine «Wunder» zu erwarten. Die Bauvorhaben müssen weiterhin alle materiellen Vorgaben erfüllen und sind je nach dem mit verschiedenen auch kantonalen Stellen zu koordinieren. Auch darf nicht erwartet werden, dass in Zukunft «alle» zonenkonformen Änderungen im Anzeigeverfahren erfolgen werden, da je nach Einzelfall die Interessen Dritter und deren rechtliches Gehör zu wahren sind. Der Anwendungsfall wird daher relativ beschränkt bleiben.

Die Änderung wird dennoch begrüsst, da diese Änderung in Einzelfällen eine Entlastung von Bauherrschaften und der Baubewilligungsbehörden mit sich bringen kann und die Änderungen in die bestehende Systematik eingebettet und ohne Weiteres umsetzbar sind.



Der Stadtrat beschliesst:

1. Die Vernehmlassung der Stadt Uster zur Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes und der Bauverfahrensverordnung betreffend «Kürzere Fristen im Baubewilligungsverfahren» und «Zonenkonforme Nutzungsänderungen im Anzeigeverfahren» wird genehmigt.
2. Die Abteilung Bau wird beauftragt, die Stellungnahme via eVernehmlassung bis spätestens am 15. März 2024 an das Amt für Raumentwicklung (ARE) zu senden.
3. Mitteilung als Protokollauszug an
 - Abteilungsvorsteher Bau, Stefan Feldmann
 - Abteilungsleiter Bau, Hans-Ueli Hohl
 - Abteilung Bau, GF Hochbau und Vermessung
 - Abteilung Bau, Bausekretär (zum Versand der Vernehmlassung)

Beilage

1. PDF-Auszug der über die Webapplikation einzureichenden Vernehmlassung der Stadt Uster

öffentlich