

5. Planungs- und Baugesetz, Änderung, Vollständig elektronisches baurechtliches Verfahren

Antrag des Regierungsrates vom 13. Juli 2022 und geänderter Antrag der Kommission für Planung und Bau vom 14. März 2023

Vorlage 5852a

Andrew Katumba (SP, Zürich), Referent der Kommission für Planung und Bau (KPB): Die Kommission für Planung und Bau beantragt dem Kantonsrat ebenfalls wieder einstimmig, der Änderung des Planungs- und Baugesetzes (PBG), Vollständig elektronisches baurechtliches Verfahren, zuzustimmen. Bereits heute können in vielen Gemeinden im Kanton Zürich Baugesuche digital über die Plattform «eBaugesucheZH» eingereicht werden. Die Plattform unterstützt das gesamte Baubewilligungsverfahren vom Baugesuch bis zur Abnahme der Baute. Um das Baubewilligungsverfahren ausschliesslich elektronisch abzuwickeln, fehlen allerdings bislang die gesetzlichen Grundlagen: Mit der vorliegenden, eher kleinen Gesetzesanpassung sollen diese nun geschaffen werden. Bereits 2018 hat der Regierungsrat mit der Strategie «Digitale Verwaltung 2018 bis 2023» die Grundsätze und strategischen Ziele für die kantonale Verwaltung formuliert. Während die Vorlage «DigiLex» allgemein eine Regelung der Akteneinsicht auch auf elektronischem Wege vorsieht, hat das Projekt «eBaugesucheZH voll digital» im Besonderen die elektronische Akteneinsicht in baurechtlichen Verfahren zum Gegenstand.

Das neue Verfahren soll dazu beitragen, die Bauverfahren insgesamt zu beschleunigen und die Effizienz der Bauverwaltungen zu steigern. Nach einer Übergangsfrist von lediglich drei Jahren soll es nicht mehr möglich sein, Baugesuche in Papierform einzureichen. Die Gemeinden müssen bis zu diesem Zeitpunkt die Voraussetzungen dazu schaffen, um ihr Bauverwaltungssystem an die bestehende Plattform anzuschliessen. Die Gesuchstellenden müssen ihre Anträge online einreichen und die Gemeinden sicherstellen, dass sie über die notwendige Infrastruktur verfügen, um sich an das System anzuschliessen. Um effizient rein elektronisch arbeiten zu können, müssen die Arbeitsplätze entsprechend ausgerüstet sein. Insbesondere müssen genügend grosse Bildschirme bereitgestellt werden, um auch grossformatige Dokumente, wie zum Beispiel Pläne, betrachten zu können. Baurechtliche Entscheide, sogenannte Anordnungen, müssen künftig mit einer elektronischen Signatur versehen werden. Hier hat die Kommission jedoch eine Ausnahme definiert, unter welcher auch andere Verfahren zur Personenidentifikation zulässig sind. Nicht allen Personen kann man heute zumuten, für ein Baugesuch vorgängig eine aufwendige Identitätsprüfung mit einem amtlichen Ausweis über sich ergehen zu lassen, damit sie in den Besitz einer sogenannten qualifizierten elektronischen Unterschrift kommen. Hier gibt es durchaus auch andere Möglichkeiten, zum Beispiel mit einer eingescannten Unterschrift, wie wir das in der Kommission diskutiert haben.

Kantonsintern wird das Baubewilligungsverfahren schon heute weitgehend elektronisch abgewickelt. Für den Kanton wird die Vorlage daher zu keinen nennenswerten Auswirkungen führen. Mit der Vorlage wird die Pflicht zur elektronischen Verfahrensführung im Baubewilligungsverfahren im Gesetz verankert und es wird eine Verpflichtung zur Benutzung der Plattform eingeführt. Die Baugesuchstellenden müssen künftig ihr Baugesuch mit sämtlichen Beilagen in elektronischer Form einreichen. Dazu müssen sie Zugang zu einem Computer und unter Umständen auch zu einem Scanner haben, um die Pläne einzulesen. Bei all jenen Unternehmen, die keinen Scanner haben, wird die Privatwirtschaft entsprechend profitieren und da werden wahrscheinlich auch Unternehmen diese Scan-Leistungen erbringen. Die Einführung des vollständig elektronischen baurechtlichen Verfahrens wird voraussichtlich zu einer erheblichen Beschleunigung der Bauprozesse führen.

Die Kommission hat noch eine Präzisierung im Paragraf 328d Absatz 3 vorgenommen. So kann eine Anordnung auch künftig noch in schriftlicher Form mitgeteilt werden, sofern sie nicht auf elektronischem Weg zugestellt werden kann. Voraussetzung ist jedoch, dass ein inländisches Zustelldomizil bekannt ist. Somit müssen sich – ich sage jetzt mal so – alle Baurechtsnehmer, die im Ausland wohnen, gewahr sein, dass ebendiese Baugesuche künftig nur über den elektronischen Weg einsehbar sind. In den Übergangsbestimmungen hat die Kommission eine weitere Anpassung vorgenommen. So sind bis zur Umstellung in ein vollständig elektronisches System sämtliche Verfahrenshandlungen in den jeweiligen Gemeinden ausschliesslich schriftlich vorzunehmen; dies, um allfällige Medienbrüche zu vermeiden.

Abschliessend möchte ich an dieser Stelle auf die KPB-Motion 124/2021, «Kundenfreundliche Einsichtnahme in amtliche Publikationen» hinweisen, die wir kürzlich in diesem Rat überwiesen haben. Die vorliegende Gesetzesanpassung erfüllt einen Teil des Anliegens, wonach öffentlich einsehbare Unterlagen zu amtlichen Publikationen in elektronischer Form zu erfolgen haben. Abschliessend erlaube ich mir noch die Bemerkung: Es wäre ratsam, bei künftigen Gesetzesanpassungen wie der vorliegenden vorgängig einen Praxistest durchzuführen. So kann sichergestellt werden, dass die Umstellung hin zu einer komplett digitalen Verwaltung auch aus Nutzersicht, in Anführungszeichen «Kundensicht», reibungslos funktionieren wird, ganz im Sinne einer kundenfreundlichen Verwaltung. Im Namen der einstimmigen Kommission für Planung und Bau bitte ich Sie, der geänderten Vorlage 5852a zuzustimmen. Besten Dank.

Barbara Grüter (SVP, Rorbas): Die Digitalisierung macht auch vor der Baudirektion keinen Halt und schreitet unaufhaltsam voran. Aus dem Alltag wissen wir, dass die Digitalisierung uns vieles erleichtert. Wir steuern beispielsweise unser halbes Leben bereits über das Mobile-Phone. Immer wieder führt diese Digitalisierung auch zu Tücken, aber mehrheitlich kann man sagen: Sie ist im Umgang eine nicht mehr wegzudenkende Annehmlichkeit. Nun sollen Baubewilligungsverfahren künftig auch voll digital geführt werden. Zwischen Gemeinden und Kanton wird dies mehrheitlich schon so gehandhabt und wird möglicherweise

keine allzu grossen Veränderungen mehr bringen. Zwischen Baugesuchsteller und Gemeinde beziehungsweise Baubehörde wird es mit Sicherheit noch etwas schwieriger werden. Künftig müssen nämlich alle Baugesuchsunterlagen digital auf der Baubehörde eingereicht werden. Dies soll nun zur digitalen Pflicht und im Gesetz so verankert werden. Bei der Vernehmlassung zur Vorlage hat etwa die Hälfte der Vernehmlassungsteilnehmer die rein elektronische Führung des Baubewilligungsverfahrens begrüsst. Die andere Hälfte möchte lieber, dass die Gesuchstellenden ihr Vorhaben wahlweise, also auf dem Papier oder auf elektronischem Weg, einreichen und prüfen lassen können. Die Begründung dafür ist, dass möglicherweise noch nicht jeder potenzielle Gesuchsteller über einen Computer-Zugang, Scanner oder sonstige Gerätschaften verfügt, die es zum Einlesen der Unterlagen braucht. Bei einer Volldigitalisierung wird der Papierweg aber nicht mehr möglich sein, da beispielsweise die Verfahrensfristen digital erfasst werden und ein gemischtes Verfahren, also Papier und digital, so unmöglich oder rechtsverbindlich unmöglich wird. Den Gemeinden beziehungsweise den Baubehörden wird aber freigestellt, dass sie die Baugesuchstelle bei der digitalisierten Einreichung der Unterlagen unterstützen können; dies beispielsweise gerade beim Einlesen von Plänen.

Kleine Tücken werden allerdings bestehen bleiben. Ein Material- oder Farbkonzept beispielsweise lässt sich kaum oder nur schwer am Computer beurteilen. Hier müssen die Baubehörden künftig womöglich noch immer altbewährte Mustervorlagen verlangen. Im Sinne aber des Fortschrittes, mit den gegebenen und erarbeiteten Voraussetzungen und auch dem Wissen, dass wenigstens das Handwerk künftig noch manuell arbeitet, kann die SVP/EDU-Fraktion die Gesetzesänderung der vollständig elektronischen Bauverfahren unterstützen und stimmt der Vorlage zu.

Theres Agosti Monn (SP, Turbenthal): Der geänderte Antrag der KPB bietet die notwendigen Grundlagen für das elektronische Baurechtsverfahren, die SP unterstützt ihn. Wichtig ist uns, dass sich Gesuchstellende neben der Möglichkeit einer Identifikation mittels qualifizierter elektronischer Signatur auch mit handschriftlicher Unterschrift ausweisen können. Es muss weiterhin eine Alternative zur digitalen Unterschrift geben. Mit Paragraph 328b Absatz 2, den die KPB hinzugefügt hat, wird der Regierungsrat ermächtigt, andere Verfahren vorzusehen, die eine eindeutige Identifikation sicherstellen. Ausserdem können hängige Verfahren bis zur Feststellung, dass alle Verfahrenshandlungen elektronisch vorgenommen werden, in der Verfahrensform durchgeführt werden, in der das Baugesuch eingereicht wurde. Wichtig ist uns auch, dass die Übergangsbestimmungen den unterschiedlichen Stand der Gemeinden – wir wissen das – und den unterschiedlichen Stand der Gesuchstellenden, der Nutzenden in der Digitalisierung berücksichtigen. Die durch die KPB vorgeschlagenen Änderungen geben den Gemeinden Spielraum in der Einführung des vollständigen elektronischen Verfahrens. Wir stimmen der Vorlage 5852a zu. Danke.

Stephan Weber (FDP, Wetzikon): Der Kommissionspräsident der letzten Legislatur (*Andrew Katumba*) hat diese sehr technische Vorlage bereits ausführlich erläutert. Mit dieser Vorlage macht die Digitalisierung der Verwaltungsabläufe einen weiteren Schritt vorwärts, was die FDP sehr begrüsst. Bei der Beratung in der Kommission wurde sehr schnell klar, dass selbst so kleine Digitalisierungsschritte einem vielseitig verstrickten Umfeld gerecht werden müssen. Es macht deshalb durchaus Sinn, die Digitalisierung in verdaubaren Häppchen anzugehen.

Die Verwaltung ist gefordert mit der Digitalisierung die Effizienz ihrer Abläufe zu steigern. Doch primär soll auch eine Vereinfachung und erhöhte Transparenz für die Nutzer, nämlich die Bevölkerung, erzielt werden. Es ist also bei solchen Projekten evident wichtig, immer zuerst eine genaue Bedürfnisanalyse aller am Prozess Beteiligten zu erarbeiten. Bei einem nächsten Digitalisierungsprojekt besteht diesbezüglich noch Verbesserungspotenzial.

Die FDP hat mehrere Anträge eingereicht, um die Praxistauglichkeit und damit die Akzeptanz dieser Digitalisierungsvorlage zu steigern. Diese wurden in der Kommissionsarbeit mit Unterstützung der Verwaltung geschliffen und fanden Aufnahme im vorliegenden Kommissionsantrag. Die wichtigsten Punkte der FDP waren:

Erstens: Neben der rein digitalen Unterschrift soll eine Alternative mit einem einfachen Unterschriftenblatt den digital weniger affinen Gesuchstellenden die Einreichung eines Baugesuches ermöglichen. Dies wird nun gemäss Paragraph 328b Absatz 2 in der Verordnung des Regierungsrates geregelt werden.

Zweitens: Wenn eine Person eine Anordnung oder den Baubeschluss aus irgendeinem Grund nicht auf der Plattform digital abholt, muss der Beschluss, wie bisher, schriftlich zugestellt werden.

Und drittens: Bereits rechtshängige Verfahren sollen in der bisherigen Form abgeschlossen werden. Der Aufwand einer nachträglichen Digitalisierung wäre unverhältnismässig.

Ich bin persönlich sehr gespannt, wie sich die Umsetzung dieser Vorlage in der Praxis bewährt, und freue mich sehr auf die vollständig digitalen Baugesuche. Es wird dabei wichtig sein, den Einführungsprozess durch die Verwaltung eng zu begleiten und Optimierungen bei Bedarf schnell umzusetzen. Die FDP unterstützt den KPB-Antrag.

Thomas Schweizer (Grüne, Hedingen): Auch wir Grünen unterstützen die PBG-Änderung hin zum vollständig elektronischen baurechtlichen Verfahren. Es entspricht der Strategie, die Potenziale der Digitalisierung zu nutzen. Mit den vorgesehenen gesetzlichen Änderungen wird die Einsicht in die Dossiers erleichtert, entfällt die Erstellung von Dutzenden von oft umfangreichen Dossiers, welche bei kleinen Änderungen immer wieder neu erstellt werden müssen, können Abläufe optimiert und beschleunigt werden. Die von uns in der Kommission beantragten kleinen Änderungen sind im Mikromanagementbereich, sie wurden erwähnt. Es geht um Übergangsbestimmungen von der heutigen Papierlösung auf die künftige elektronische Lösung, um Unterschriftenregelung und um Verständlichkeit der Bestimmungen. Wir stimmen der Änderung zu.

Regierungsrat Martin Neukom: Kantonsrätin Grüter hat gesagt, die Digitalisierung mache keinen Halt vor der Baudirektion. Ich würde es andersherum ausdrücken, die Baudirektion macht keinen Halt vor der Digitalisierung, aber ich glaube, es kommt aufs Gleiche hinaus. Die e-Baugesuche sind heute schon möglich. Bereits 50 Gemeinden haben e-Baugesuche eingeführt, am meisten Gesuche eingereicht werden selbstverständlich aktuell in der Stadt Zürich. Bei weiteren 20 Gemeinden ist die Einführung des e-Baugesuchs in Planung. Aktuell ist es so, dass es erst – wir sagen – halbdigital ist. Die Abwicklung und die Plattform, das funktioniert alles bereits bestens. Aber aus rechtlichen Gründen müssen Sie, auch wenn Sie das Gesuch elektronisch einreichen, es immer noch ausdrucken und unterschreiben, ein bisschen ähnlich, wie das früher bei den Steuererklärungen noch der Fall war. Mit dieser Vorlage schaffen Sie die Grundlage, dass wir das gesamte Baubewilligungsverfahren elektronisch abwickeln können. Dazu ändern Sie das PBG, das Planungs- und Baugesetz, sowie die zwei Verordnungen, die Bauverfahrensverordnung sowie die Besondere Bauverordnung I.

Der politisch sicher wichtigste Punkt an dieser Vorlage ist, dass eine Pflicht eingeführt werden soll. Die Gemeinden können also nicht mehr wählen, ob sie e-Baugesuche anbieten wollen oder nicht, sondern sie müssen es nach einer Übergangsfrist von drei Jahren anbieten, und dann gibt es nur noch elektronische Baubewilligungen.

Jetzt: Warum? Wenn wir sagen, es könne ja jede Gemeinde auch noch eine Baubewilligung auf Papier akzeptieren, heisst das grundsätzlich einfach, dass wir doppelte Strukturen haben. Es gibt dann also jeweils die Papierverfahren und die digitalen Verfahren, und doppelte Strukturen sind in der Regel fehleranfällig und viel aufwendiger. Deshalb haben wir uns entschieden, nach dieser Dreijahresübergangsfrist eine Verpflichtung einzuführen. Wir haben das sauber abgewogen, es wurde erwähnt, in der Vernehmlassung wurde das durchaus kritisch diskutiert. Wir haben das sauber abgewogen und sind zum Schluss gekommen, dass die Zeit reif ist, im Bereich der Baubewilligungen diesen Umstieg zu wagen. Neu erfolgt auch die öffentliche Auflage nicht mehr auf Papier in der Gemeinde, sondern auch digital auf einer Webseite. Auch das hat aus meiner Sicht doch einige Vorteile. Die Identifikation erfolgt in der Regel mit QES (*qualifizierter elektronischer Signatur*). Es wurde bereits gesagt, dass in der KPB der Wunsch entstanden ist, dass man das nicht nur mit einer qualifizierten elektronischen Signatur machen können soll, sondern auch mit einer handschriftlichen Version, die man dann trotzdem noch einschickt. Wir schauen, was wir diesbezüglich machen können. Diesbezüglich hat die KPB ja einen Mehrheitsantrag entsprechend eingereicht und das Gesetz abgeändert, dass der Regierungsrat solche Anpassungen vornehmen kann respektive dass der Regierungsrat andere Varianten vorsehen kann, die die Identifikation ermöglichen.

Die Vorlage ist gut abgestimmt mit der zweiten Vorlage «DigiLex». Das ist die Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, welches die allgemeinen Grundlagen schafft für alle möglichen Verwaltungstätigkeiten, um diese elektronisch

abwickeln zu können. Wir haben uns damals überlegt, ob wir das direkt gemeinsam machen sollen, das e-Baugesuch mit dem Projekt «DigiLex», haben uns aber entschieden, beides parallel zu fahren. Das heisst aber, es muss gut abgestimmt werden. Das haben wir gemacht. Es ist daher möglich, dass wir die e-Baugesuche zeitlich unabhängig vom Projekt «DigiLex» umsetzen können.

Im Namen des Regierungsrates beantrage ich Ihnen, auf dieses Gesetz einzutreten und dem Gesetz dann in der zweiten Lesung zuzustimmen. Besten Dank.

Eintreten

ist beschlossen, nachdem kein anderer Antrag gestellt worden ist.

Detailberatung

Titel und Ingress

*I. Das Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 wird wie folgt geändert:
§§ 6, 7a, 287, 315, 326, 328a, 328b, 328c, 328d, 328e, 328f und 328g*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Übergangsbestimmungen

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Ratspräsidentin Sylvie Matter: Damit ist die Vorlage materiell durchberaten und geht an die Redaktionskommission.

Das Geschäft ist für heute erledigt.