

Sitzung vom 25. Oktober 2023

1208. Anfrage (Bewilligungsverfahren für Bauen ausserhalb von Bauzonen)

Die Kantonsräte Simon Vlk, Uster, Jonas Erni, Wädenswil, und Walter Honegger, Wald, haben am 3. Juli 2023 folgende Anfrage eingereicht:

In den letzten beiden Jahren ist die Anzahl der Gesuche für Bewilligungsverfahren ausserhalb der Bauzonen stark angestiegen. Weiter entspricht es einer Tatsache, dass rund 40% der Baugesuche nicht vollständig sind oder sonstige formale Fehler aufweisen, was dazu führt, dass diese durch das ARE an den Absender zurückgeschickt werden müssen.

Die hohe Anzahl der Rücksendungen ist sowohl unbefriedigend für die jeweilig betroffenen Antragsteller als auch für die Mitarbeiter des ARE selbst. Zudem fällt dadurch ein grosser Mehraufwand für alle beteiligten Parteien an und auch der «Workflow» der Prozessabläufe leidet darunter. Nicht zuletzt leidet auch die Bearbeitungsdauer darunter, welche in den letzten Jahren stetig anstieg.

Entsprechend sind innovative Lösungsansätze gefragt. Gerne möchten wir den Regierungsrat bitten folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie stark stieg die Anzahl der Gesuche während den letzten 5 Jahren an und welche Ursachen könnten zu der Zunahme geführt haben? Auch wenn Prognosen für die Zukunft immer schwierig sind, mit welcher zukünftigen Entwicklung rechnet das ARE?
2. Gemäss aktuellen Zahlen sind rund 40% der eingereichten Gesuche unvollständig oder müssen aus anderweitigen Gründen wieder zurückgeschickt werden. Woran liegt das? Was sind die häufigsten Gründe, dass die Gesuche unvollständig sind?
3. Besteht die Möglichkeit, dass private zertifizierte Kontrollstellen einzelne Kontrollschritte übernehmen? Was spricht für diese und was dagegen? Wie würden sich diese voraussichtlich auf die Gesuchskosten auswirken?
4. Welche weiteren Massnahmen könnten hilfreich sein, dass zukünftig die «Erfolgsquote» der Baugesuche erhöht werden könnte?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Simon Vlk, Uster, Jonas Erni, Wädenswil, und Walter Honegger, Wald, wird wie folgt beantwortet:

Baugesuche, die das Bauen ausserhalb der Bauzonen betreffen, werden durch die Fachstelle Landschaft des Amtes für Raumentwicklung (ARE) beurteilt. Übergeordnet koordiniert das Generalsekretariat der Baudirektion, Koordination Bau und Umwelt (KOBU), die kantonalen Stellungnahmen im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens nach Bauverordnungsverordnung (BVV, LS 700.6) und wertet aus, wie viele Beurteilungen durch die kantonalen Fachstellen erstellt werden. Da sich die Thematik unvollständiger Baugesuche nicht auf die Fachstelle Landschaft beschränkt, sondern eine kantonsweite Herausforderung darstellt, werden die Fragen 3 und 4 mit Blick auf die Gesamtsituation beantwortet.

Zu Frage 1:

Im Zeitraum von 2018 bis 2022 stieg die Gesamtanzahl an Baugesuchen bei der Leitstelle für Baubewilligungen der Baudirektion von 3732 auf 4575 an. Dies entspricht einer Zunahme um 843 Baugesuche bzw. 23%. Bei der Fachstelle Landschaft erhöhte sich die Anzahl Baugesuche im genannten Zeitraum von 1117 auf 1760. Dies entspricht einem Anstieg von 643 Baugesuchen bzw. 58%. Die Anzahl Baugesuche bei der Fachstelle Landschaft ist im Vergleich zur Gesamtanzahl der Baudirektion in den letzten fünf Jahren überdurchschnittlich stark angestiegen.

Dies ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen. Ein Hauptfaktor liegt in der anhaltend intensiven Bautätigkeit insbesondere auch ausserhalb der Bauzonen. Zahlreiche Neu- und Umbauten von Stallgebäuden können auf die geänderte Landwirtschafts- und Tierschutzgesetzgebung zurückgeführt werden. Allgemein ist der Strukturwandel in der Landwirtschaft ein Treiber für Bauvorhaben in der Landwirtschaftszone: Grösser werdende Betriebe benötigen eine entsprechende Infrastruktur und gleichzeitig werden aufgegebene Betriebe durch zonenfremde Nutzungen ersetzt. Hinzu kommt, dass die Möglichkeiten von Ausnahmegewilligungen für zonenfremde Bauten 2012 erweitert wurden. Dies betrifft die Umnutzung von altrechtlichen Bauernhäusern zu Wohnzwecken oder die Zweckänderung von ungenutzten Schöpfen für die Hobbytierhaltung. Die konsequente Umsetzung des Trennungsgrundsatzes führt zu nachträglichen Baubewilligungsverfahren für die nicht bewilligte Bautätigkeit ausserhalb der Bauzonen, was ebenfalls zusätzliche Baugesuche nach sich zieht. Infolge von Gerichtsurteilen sind in jüngster Zeit Baugesuche in Weilern hinzugekommen. Allein 2022 wurden rund 140 solche Baugesuche durch den Kanton beurteilt.

Gemäss neuen Erhebungen scheinen sich die Baugesuchszahlen auf dem derzeit hohen Niveau zu stabilisieren. Die reine Anzahl an Baugesuchen lässt nicht direkt auf den Arbeitsaufwand schliessen. Dieser wird massgeblich durch die Komplexität der notwendigen Abklärungen mitbestimmt. Dieser Arbeitsaufwand nimmt z. B. aufgrund anspruchsvoller Interessenabwägungen etwa bei Stallbauten (Ammoniak eintrag, Lufthygiene, Fruchtfolgeflächen, Gewässerräume, Landschaftsschutz usw.) stetig zu. Noch nicht abschätzbar ist, wie sich die Anzahl Baugesuche ausserhalb der Bauzonen und der Arbeitsaufwand durch die 2. Etappe der Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG 2) verändern wird.

Zu Frage 2:

Gemäss Erhebungen der KOBU benötigen rund 40% der bei der Leitstelle für Baubewilligungen eingegangenen Baugesuche eine sogenannte Aktenergänzung. Jedoch sind nicht alle im Baugesuchverfahren involvierten Ämter von dieser Problematik gleich betroffen. Die Baugesuche im Bereich Bauen ausserhalb der Bauzonen, also im Vollzug von Bundesrecht, benötigen aufgrund ihrer Komplexität vergleichsweise oft eine Aktenergänzung. Die häufigsten Fälle von Aktenergänzungen betreffen Flächennachweise, Nachweise für den Bestand der Baute vor 1972, Nachweise bei einem landwirtschaftlichen Betrieb, Gutachten sowie Pachtverträge.

Ursache für diese Aktenergänzungen sind mehrere, zusammenhängende Faktoren. Einerseits handelt es sich beim Bauen ausserhalb der Bauzonen um ein Spezialgebiet der Raumplanung. Insbesondere für kleinere Gemeinden ist es aufwendig, das notwendige Fachwissen aufzubauen. Der Fachkräftemangel betrifft Gemeinden übermässig stark und führt oftmals zu starker Überlastung der Gemeindeverwaltungen. Dies kann eine gründliche Überprüfung der Vollständigkeit der Baugesuche erschweren. Andererseits ist vielen Grundeigentümerschaften nicht bewusst, dass aufgrund des geltenden Bundesrechts auch bei Kleinstvorhaben die Einreichung eines vollständigen Baugesuchs für die Beurteilung zwingend notwendig ist.

Zu Frage 3:

Gemäss § 11 BVV liegt die Verantwortung für die Kontrolle und die Überprüfung auf Vollständigkeit der Baugesuche bei den örtlichen Bauämtern. Einzelne Kantone verlangen, dass Baugesuche zwingend durch private Ingenieur- oder Planungsbüros eingereicht werden müssen. Die Einführung privater zertifizierter Kontrollstellen für die Einreichung von Baugesuchen scheint grundsätzlich möglich und könnte die Qualität der Baugesuche verbessern. Dagegen würden durch ein solches Modell die oftmals langwierigen Verfahren zur Umsetzung von Bauvorhaben um

einen zusätzlichen Schritt erweitert. Es wäre zudem festzulegen, für welche Baugesuche oder Kontrollschritte eine Kontrollstelle beigezogen werden müsste und für welche nicht. Es soll vermieden werden, dass Leerläufe bewirkt werden, weil für gewisse Bauvorhaben die Problematik der Aktenergänzungen kaum vorhanden ist, oder der Zwischenschritt einer Kontrollstelle aus anderen Gründen nicht verhältnismässig wäre. Weiter ist anzunehmen, dass der Beizug einer Kontrollstelle die Kosten der Bautätigkeit insgesamt erhöhen würde. Der Anspruch, dass jede Person möglichst einfach und unkompliziert ein Baugesuch einreichen kann, würde durch diese Hürde im Baugesuchsprozess ebenfalls eingeschränkt. Schliesslich stellt sich meist erst bei der vertieften Bearbeitung eines Baugesuchs heraus, ob Unterlagen nachzureichen sind.

Gestützt auf diese Auslegeordnung vermag der Ansatz mit privaten Kontrollstellen nicht zu überzeugen. Die Nachteile überwiegen die möglichen Vorteile deutlich. Es stehen andere Massnahmen im Vordergrund, die gezielt die Hauptursachen unvollständiger Baugesuche angehen.

Zu Frage 4:

Wirksam sind Arbeitshilfen wie Merkblätter und Checklisten, die der Kanton bereits heute auf seiner Webseite zur Verfügung stellt. Diese werden laufend überarbeitet und aktualisiert.

Weiter haben die Gemeinden und die Baudirektion seit eineinhalb Jahren einen intensiven Austausch etabliert, um die Zusammenarbeit in Baugesuchsverfahren zu verbessern. Im Rahmen dieses Dialogs wurde auch die Thematik unvollständiger Baugesuche aufgegriffen, um gemeinsam Massnahmen zu erarbeiten. Ein wichtiger Bestandteil sind Massnahmen zur Sensibilisierung und Schulung des Personals der örtlichen Bauämter. Eine Arbeitshilfe zur Prüfung der Vollständigkeit von Baugesuchen ist in Vorbereitung.

Darüber hinaus wird im Zusammenhang mit der Plattform «Gemeinden 2030» über die Vor- und Nachteile einer stärkeren Zusammenarbeit örtlicher Bauämter diskutiert. Gerade was die übergeordnete Problematik des Fachkräftemangels betrifft, könnte darin ein Schlüssel für eine bessere Qualität bei der Kontrolle und Vollständigkeitsprüfung der Baugesuche auf kommunaler Stufe liegen.

Lösungsansätze zeichnen sich auch im Bereich der digitalen Transformation ab. So erscheint es bereits heute technisch möglich, die formellen Aspekte eines Baugesuchs vollständig digital überprüfen zu lassen. In Estland und der Stadt Wien sind solche Lösungen bereits im Einsatz bzw. werden derzeit versuchsweise geprüft. Im Kanton Zürich wurde mit der Einführung der Plattform «eBaugesucheZH» ein erster Schritt in diese Richtung umgesetzt.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat

Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli