

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 300/2024

Sitzung vom 11. Dezember 2024

1278. Anfrage (Ist der Kanton Zürich eine Bauverhinderungs- behörde oder eine Baubewilligungsbehörde?)

Kantonsrat Martin Farner-Brandenberger, Stammheim, und Mitunterzeichnende haben am 23. September 2024 folgende Anfrage eingereicht:

In den Gemeinden wächst der Unmut über die Abläufe der Baubewilligungsverfahren, insbesondere in geschützten Ortsbildern sowie in ISOS- und BLN-Gebieten. Die Prozesse werden häufig verschleppt und blockiert. Es scheint, dass nahezu jedes Baugesuch zur Prüfung nach Zürich gesendet wird, was den Eindruck erweckt, dass die Baudirektion die Gemeindeautonomie nicht respektiert. Dies steht im Widerspruch zur inneren Verdichtung, die von Bund und Kantonen vorgegeben wird. Statt einer Beschleunigung der Verfahren erleben die Gemeinden und Bauherrschaften eine Verzögerung.

Es gibt zunehmend Kritik daran, dass Ortsbesichtigungen und Besprechungen der Baubehörden mit der Bauherrschaft kaum oder gar nicht mehr stattfinden. Diese dienen ja eigentlich der gemeinsamen Lösungsfindung. Während die Baudirektion Stellen ausgebaut hat, sind die Leistungen und die Prozesse für die Bauherrschaften zurückgegangen. Darüber hinaus sorgt der häufige Personalwechsel in der Baudirektion für zusätzliche Herausforderungen. Viele der Mitarbeitenden scheinen die Gemeinden lediglich durch das GIS oder Ortspläne zu kennen, aber nicht vor Ort. Dies führt zu einer Distanz zwischen der Baudirektion und den lokalen Gegebenheiten.

Erschwerend wirken sich zudem auch die zahlreichen Änderungen von Verordnungen und Weisungen in den letzten Jahren, insbesondere im Raumplanungs- und Baurecht, aus. Entgegen den stetigen Ankündigungen, dass die Verfahren einfacher, schneller und kostengünstiger würden, scheint das Gegenteil der Fall zu sein. In den Nachbarkantonen scheinen hingegen die Prozesse oft schneller, persönlicher und unbürokratischer abzulaufen, wobei die Kompetenzen mehrheitlich bei den lokalen Behörden bleiben.

Schliesslich bleibt auch festzuhalten, dass die schönen Ortsbilder und deren Vielfalt oftmals nicht durch die Anstrengungen des Kantons erhalten bleiben, sondern durch die Gemeinden sowie durch den Willen, das Engagement und den Aufwand der Liegenschafts- bzw. Landbesitzer/innen.

Vor diesem Hintergrund bitten wir um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie viele Hindernisbriefe wurden in den Jahren 2022 und 2023 versendet (Anzahl und in Prozent der eingereichten Baugesuche)?
2. Wie viele Sistierungen wurden in den Jahren 2022 und 2023 durch den Kanton verfügt?
3. Warum werden nur noch wenige bzw. keine Ortsgespräche mit Baubehörden und Bauherrschaft durchgeführt?
4. Wie beurteilt die Baudirektion das Verschleppen von Fristen im Baubewilligungsverfahren durch die kantonalen Baubewilligungsbehörden?
5. Wie steht die Baudirektion zum dauernden Wechsel des Personals und der Ansprechpartner/innen in der Baudirektion?
6. Was unternimmt die Baudirektion gegen die häufigen Personalwechsel?
7. Wie führt der Baudirektor die verantwortlichen Mitarbeiter operativ oder strategisch?
8. Was spricht gegen die innere Verdichtung (Vorgabe von Bund und Kanton) in Gemeinden mit ISOS- und Ortsbildschutz?
9. Wie geht die Baudirektion mit den fehlenden Ortkenntnissen (in den Gemeinden) der Angestellten der Baudirektion um?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Martin Farner-Brandenberger, Stammheim, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

Die Bauverfahrensverordnung (LS 700.6) regelt, welche Baugesuche durch den Kanton beurteilt werden müssen. Dies ist der Fall, wenn Baugesuche im Perimeter eines Bundesinventares liegen und gleichzeitig eine Bundesaufgabe zu erfüllen ist. Bei den Inventaren handelt es sich namentlich um das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS), das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler und das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz. Durch eine kantonale Behörde ist zu prüfen, ob ein Fachgutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission oder der Eidgenössischen Denkmalpflegekommission erforderlich ist. Dies hat zur Folge, dass die Baubewilligungsverfahren länger dauern. Aufgrund der Rechtsprechung hat sich 2024 die Anzahl dieser Fälle sehr stark erhöht.

Zu Frage 1:

Stellt das örtliche Bauamt oder ein kantonales Amt, das eine Beurteilung vornehmen muss, klare Hindernisse fest, die dem Vorhaben entgegenstehen und sich nicht mit Nebenbestimmungen beheben lassen, teilt es dies den Gesuchstellenden unverzüglich mit (Hindernisbrief).

2022 sind bei der kantonalen Leitstelle für Baubewilligungen 4574 Baugesuche eingegangen. Daraus resultierten 481 Hindernisbriefe (entspricht 10,5%). Im gleichen Zeitraum wurden 70 Gesuche verweigert.

2023 sind 4195 Baugesuche eingegangen, woraus 380 Hindernisbriefe (entspricht 9,1%) resultierten. Im gleichen Zeitraum wurden 65 Baugesuche verweigert.

Es ist darauf hinzuweisen, dass in der Statistik sowohl die Gesuche als auch die Hindernisbriefe und Verweigerungen nach Kalenderjahren erfasst werden (ein 2023 eingegangenes Gesuch kann unter Umständen erst 2024 zu einem Hindernisbrief führen).

Zu Frage 2:

Von den 2022 bei der Leitstelle eingetroffenen 4574 Baugesuchen wurden 1316 sistiert (entspricht 28,8%). Von den 2023 eingetroffenen 4195 Baugesuchen wurden 1195 sistiert (entspricht 28,5%).

Baugesuche werden in erster Linie wegen ungenügender Baugesuchsunterlagen sistiert. Eine Sistierung erfolgt auch bei ausstehenden Antworten der Bauherrschaft zum Beispiel auf einen Hindernisbrief. Sistierungen aufgrund fehlender oder ungenügender Akten können viele verschiedene Gründe haben. Bei einfachen Fällen fehlt nur ein Formular oder ein Plan. Bei aufwendigen Fällen müssen komplexe Berechnungen korrigiert oder nachvollziehbar dargelegt werden. Verfahren werden in der Regel nur sistiert, wenn die Bauherrschaft tätig werden muss. Die Problematik der ungenügenden Baugesuchsunterlagen legte der Regierungsrat bereits in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 251/2023 betreffend Bewilligungsverfahren für Bauen ausserhalb von Bauzonen ausführlich dar.

Zu Frage 3:

Der Regierungsrat erachtet Ortsbegehungen als sehr wichtig. Das zuständige Amt für Raumentwicklung führt unverändert Begehungen und Ortsgespräche mit Baubehörden und Bauherrschaften durch. Innerhalb des letzten Jahres hat die Fachstelle Ortsbildschutz über 150 solcher Begehungen oder Besprechungen vor Ort vorgenommen, wobei fast ein Drittel die Region Weinland betroffen hat. Die Ortsbegehungen sind mit grossem personellem Aufwand verbunden. Aufgrund der grossen Anzahl Baugesuche ist es nicht möglich, bei jedem Gesuch eine Begehung oder eine Besprechung durchzuführen. Daher ist neben dem persönlichen

Kontakt der zu erwartende Erkenntnisgewinn bzw. Nutzen massgebend dafür, ob eine Begehung durchgeführt wird. Bei der Fachstelle Ortsbildschutz beispielsweise ist dies der Fall, wenn es sich um grössere Vorhaben wie Neubauten handelt. Es liegt im Interesse aller Beteiligten, die Verfahren zügig voranzutreiben. Bei klarer Sachlage bringt eine Begehung oder Besprechung vor Ort jedoch keine zusätzlichen Erkenntnisse und würde die personellen Mittel unnötig belasten.

Zu Frage 4:

2023 konnten gemäss Leitstelle für Baubewilligungen 88% der kantonalen Fristen eingehalten werden. Eine «Verschleppung» von Fristen liegt folglich nicht vor. Fristüberschreitungen haben häufig folgende Gründe: Ungenügende Baugesuchsunterlagen oder ausstehende Antworten der Gesuchstellenden, die Durchführung von Ortsgesprächen nach Einreichen der Baugesuchsunterlagen oder wenn eine erhöhte Koordination mit anderen kantonalen Fachstellen oder insbesondere mit der Gemeinde erforderlich ist. Ein weiterer Grund sind auch fehlende Vorabklärungen (zum Beispiel denkmalpflegerische Abklärungen) durch die Gemeinde.

Zu Fragen 5 und 6:

Die Nettofluktuation der Baudirektion betrug im 2023 6,4%. Es besteht kein allgemeiner Handlungsbedarf.

Zu Frage 7:

Der Regierungsrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons. Die Vorstehenden der sieben Direktionen führen ihre Direktion auf strategischer Ebene.

Zu Frage 8:

In Gemeinden mit inventarisierten Ortsbildern (ISOS oder kantonales Ortsbildinventar) ist im Rahmen der inneren Verdichtung eine Auseinandersetzung mit den Schutzziele zwingend notwendig. Das Bewahren des kulturellen Erbes des Kantons Zürich, der reich an Kulturgütern ist, ist eine kantonale Aufgabe. Aus übergeordneter Sicht gilt es die Vielfalt und Identität der Ortsbilder zu erhalten. Die Ortsbildinventare zeigen die Schutzinteressen auf. Unter Berücksichtigung dieser Schutzinteressen ist auch in den geschützten Ortsbildern eine qualitätsvolle Weiterentwicklung möglich. Anhand der Inventare können einerseits diejenigen Gebiete ermittelt werden, in welchen die Strukturen mehrheitlich bewahrt werden sollen. Andererseits können in weniger sensiblen und identitätsstiftenden Gebieten stärkere Veränderungen ermöglicht werden. Zusätzlich gilt es zu beachten, dass einige Gemeinden in einem überkommunalen Ortsbildinventar in ländlichen Handlungsräumen gemäss kantonalem Raumordnungskonzept liegen. In diesen

Gebieten ist – wie bereits in Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 291/2023 betreffend Heimatschutz verhindert die Ziele der inneren Verdichtung im Kanton Zürich ausgeführt – eine Förderung der Verdichtung aufgrund der kantonalen Richtplanvorgaben nicht angezeigt.

Zu Frage 9:

Die Ortskenntnisse der Mitarbeitenden sind eine grundlegende Voraussetzung für die Erfüllung der zahlreichen kantonalen Arbeiten. Im Amt für Raumentwicklung werden diese neben den Begehungen vor Ort auch durch digitale Hilfsmittel und den Bezug fachlicher Grundlagen sowie den Austausch mit anderen kantonalen Fachstellen und den Gemeinden erlangt. Da Begehungen vor Ort personalintensiv sind, erfolgen sie unter Abwägung von Erkenntnisgewinn und Aufwand.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli