

Sitzung vom 19. Mai 1993

1458. Anfrage (Beschleunigung von Baubewilligungsverfahren)

Die Kantonsräte Bruno Kuhn, Lindau, und Hans Rutschmann, Rafz, haben am 8. Februar 1993 folgende Anfrage eingereicht:

Der Bau von neuen Wohnungen und Gewerbebauten wird immer unattraktiver, die Mieten und Kaufpreise sind für viele Interessenten unerschwinglich. Dass dies so ist, liegt sicher auch an den oft langdauernden und mühsamen Baubewilligungsverfahren. Nicht ganz zu Unrecht wird heute scherzhaft gesagt, man feiere beim Bauen nicht mehr die Aufrichte, sondern den Tag, an dem die Baubewilligung in Rechtskraft erwachse. Viele Bauwillige werden tatsächlich durch das komplizierte und langwierige Verfahren und die vielen Vorschriften vor allem beim Bau und Betrieb von Wohnungen von Investitionen abgehalten.

Gemäss Art. 319 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) sind die Baubehörden jedoch gehalten, die Bewilligungen innert zwei Monaten nach der Vorprüfung zu erteilen. Für die Städte Zürich und Winterthur beträgt die Frist vier Monate. Andernfalls ist eine Fristverlängerung dem Gesuchsteller mitzuteilen.

In der Praxis dauern die Verfahren fast immer länger, ohne dass die Gesuchsteller entsprechend informiert werden. Grund für diese Verzögerungen sind im wesentlichen die oft komplizierten internen Verwaltungsabläufe bei den Baubehörden. An den Verzögerungen stark beteiligt sind zudem die kantonalen Instanzen. Viele Baugesuche bedürfen der Zustimmung des Kantons (z. B. Denkmalpflege, Amt für Raumplanung, Amt für Gewässerschutz, Tiefbauamt, Feuerpolizei). In diesen Fällen sind die Amtsstellen oft nicht in der Lage, die vorgegebenen Bewilligungsfristen einzuhalten.

Unhaltbar wird die Situation in der Stadt Zürich. Gegen die BZO laufen offenbar so viele Rekurse, dass deren Behandlung noch Jahre dauern kann. Während dieser Zeit sind Projekte teilweise blockiert. Zudem können hier auch die Verbesserungen der letzten PBG-Revision nicht in Kraft gesetzt werden.

Wir bitten den Regierungsrat um Stellungnahme zu folgenden Fragen:

1. Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, um Baubewilligungsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen? Braucht es dazu zwingend Gesetzesänderungen, oder genügen bereits Anpassungen von Verordnungen und internen Verfahrensabläufen?
Ist der Regierungsrat gewillt, entsprechende Massnahmen zu prüfen?
2. Zu welchem Zeitpunkt kann nach Auffassung des Regierungsrates die BZO in der Stadt Zürich in Kraft treten? Trifft es zu, dass der überwiegende Teil der Rekurse vorläufig nicht behandelt werden kann, weil die Stadt Zürich - trotz bewilligter Fristerstreckung bis Ende 1992 - den Grossteil der erforderlichen Stellungnahmen noch nicht eingereicht hat? In welchem Zeitpunkt ist der Regierungsrat aufgrund der Gesetzgebung verpflichtet, von Amtes wegen einzugreifen?

Auf Antrag der Direktion der öffentlichen Bauten

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Die Anfrage Bruno Kuhn, Lindau, und Hans Rutschmann, Rafz, wird wie folgt beantwortet:

1. Die Bewilligungsverfahren für Bauten und Anlagen sind nicht als Selbstzweck eingeführt worden, sondern sollen dem Staat ermöglichen, gemäss der ihm zugewiesenen Aufgabe zu prüfen, ob solche Vorhaben den öffentlichrechtlichen Anforderungen genügen. Der Umfang der Prüfung wird im wesentlichen durch das materielle öffentliche Recht bestimmt. In den letzten Jahrzehnten hat sich die Auffassung verstärkt, dass der Schutz gegen Ge-

fährdungen durch zivilisatorische Tätigkeiten ausgedehnt werden müsse. Erfahrungsgemäss lässt sich ein umweltgerechtes Verhalten, wenn es mit Kosten oder andern Belastungen verbunden ist, mit Empfehlungen und Aufrufen nur in beschränktem Mass erreichen. Daher hat die Ausweitung der Schutzbedürfnisse dazu geführt, dass - in überwiegendem Mass auf Bundesebene - zahlreiche neue gesetzliche Vorschriften erlassen worden sind, die in praktisch alle für Bauten und Anlagen relevante Bereiche eingreifen. Zur Durchsetzung dieser Vorschriften ist es unerlässlich, nötigenfalls staatliche Zwangsmaßnahmen vorzusehen. Möglicherweise gefährdende Aktivitäten werden daher vom Gesetzgeber regelmässig dem Bewilligungsvorbehalt unterstellt. Seit 1980 ist die Bewilligungspflicht für sämtliche Bauten und Anlagen im Bundesrecht, nämlich in Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung, verankert, wonach Bauten und Anlagen grundsätzlich nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden dürfen. Auch inhaltlich werden die Grundanforderungen auf den Gebieten der Raumplanung und des Umweltschutzes heute sehr weitgehend durch das Bundesrecht festgelegt. In erheblichem Umfang regelt das Bundesrecht sogar bis ins einzelne, wie Bauten und Anlagen auf ihre Übereinstimmung mit der Raumplanung und dem Umweltschutz im weitesten Sinn geprüft werden müssen.

Für die Verzögerung von Bauvorhaben ist oft nicht die Dauer des erstinstanzlichen (eigentlichen) Bewilligungsverfahrens, sondern die meist bedeutend längere Dauer von Rekurs- und Beschwerdeverfahren ausschlaggebend. Der Anteil der Bewilligungen, die angefochten werden und damit von weiteren Instanzen zu prüfen sind, hat seit einiger Zeit erheblich zugenommen. Verantwortlich dafür ist vor allem, dass Gesetzgebung und Gerichtspraxis den verfahrensmässigen Rechtsschutz stark ausgebaut haben. So sind die Abwehrrechte der unmittelbar Betroffenen sowie der Kreis der Rekurs- bzw. Beschwerdeberechtigten erweitert und insbesondere neue Interventionsmöglichkeiten von ideellen Organisationen geschaffen worden. Dieser umfassende Rechtsschutz steigert die Anforderungen an die Bewilligungsverfahren. Für die erstinstanzlichen Bewilligungen müssen die oft zahlreichen und schwierigen Einzelfragen so einlässlich behandelt werden, dass ihre Beurteilung einer strengen Überprüfung standhält. Je mehr Einzelfragen zu berücksichtigen sind, desto grösser wird der Aufwand für die Koordination; die Verfahrensdauer bestimmt sich zwangsläufig nach dem zeitraubendsten Teilverfahren, und auch die Koordination selbst erfordert Zeit. Dabei geht es nicht nur um die horizontale Koordination zwischen verschiedenen Fachstellen. Es ist auch vertikal zwischen den zuständigen kommunalen Behörden und den Instanzen des Kantons, denen neben der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben auch Kontrollen nach Bundesrecht obliegen, zu koordinieren.

Aus den erwähnten Gründen können die Bewilligungsverfahren nur dann wesentlich vereinfacht und abgekürzt werden, wenn, neben organisatorischen Massnahmen, der Schutzbedarf massiv herabgesetzt, individuelle Abwehrrechte auf das Wesentliche reduziert, kollektive Kontrollbefugnisse erheblich eingeschränkt werden und auf kommunale Verfahrenszuständigkeiten teilweise verzichtet wird. Die damit verbundenen Probleme sind allerdings nicht zu unterschätzen. Der Regierungsrat ist jedoch bereit, alle in Betracht kommenden Massnahmen zu prüfen und, soweit möglich und vertretbar, zu treffen. Zu einem ganz erheblichen Teil liegen solche Anordnungen jedoch im Zuständigkeitsbereich des Bundes. Entsprechende Vorstösse sind bereits hängig und werden vom Regierungsrat nach Möglichkeit unterstützt. Auch die Verwaltungskontrolle des Bundesrates befasst sich mit der Ausarbeitung eines Berichts über die notwendigen Gesetzesänderungen und weitere Massnahmen für eine Verbesserung der Entscheidungsverfahren für Bauvorhaben mit besonders aufwendigen Bewilligungsverfahren.

Auf kantonaler Ebene sind vorab die administrativen Möglichkeiten zur Rationalisierung der Verfahrensabläufe auszuschöpfen. Die Baudirektion hat diesbezüglich bereits Anstrengungen unternommen und wird diese noch verstärken. Damit die mit der Revision des Planungs- und Baugesetzes verschärfte Vorschrift über die Frist für die Behandlung von Baugesuchen noch besser eingehalten wird, dürften auch bei einzelnen Gemeinden die organisatorischen Voraussetzungen noch verbessert werden müssen. Die erweiterte Zuständigkeit der örtlichen Baubehörden für Ausnahmebewilligungen wird zur Vereinfachung und Beschleunigung zahlreicher Verfahren führen. Soweit kantonale Ausnahmebewilligungen oder Genehmigungen vom Bundesrecht vorgeschrieben sind oder aus andern Gründen weiterhin

unerlässlich bleiben, sind die Verfahren so rationalisiert worden, dass ein grosser Teil aller Gesuche in sehr kurzer Zeit erledigt werden kann. Längere Verfahrensdauern ergeben sich nur in den relativ seltenen Fällen, die grössere Abklärungen erfordern. Dies ist dann der Fall, wenn es sich um ungewöhnliche Projekte, sachlich oder rechtlich zum vornherein problematische Gesuche handelt oder wenn die Unterlagen mangelhaft sind. Insbesondere im Bereich des Lärmschutzes sind häufig ungenügende Unterlagen der Grund für die längere Dauer. In andern Fällen werden die Möglichkeiten zur gleichzeitigen Behandlung von Gesuchen auf den verschiedenen Ebenen nicht ausgeschöpft, weil kommunale Stellen damit noch nicht genügend vertraut sind. Die Instruktion und die Unterstützung der beteiligten kommunalen Amtsstellen und Behörden werden daher intensiviert werden. Auch bedarf es noch einer gewissen Routine, bis die Verfahrensabläufe ebenso eingespielt sind, wie dies im Bereich der strassenpolizeilichen Bewilligungen und bei den Auflagen der kantonalen Feuerpolizei bereits der Fall ist.

In Frage kommt ferner die Herabsetzung von Standards, wie sie gegenwärtig von einer Arbeitsgruppe aus Vertretern der Direktionen des Regierungsrates und der Gemeinden unter dem Vorsitz des Finanzdirektors im Sinne einer Sparmassnahme zur Reduktion des personellen und allgemeinen Verwaltungsaufwandes geprüft wird. Es kann erwartet werden, dass diese Überprüfung auch Möglichkeiten zu einer gewissen Verkürzung von Verfahrenswegen und zu rascheren Verfahrensabläufen aufzeigen wird. Vereinfachungen können auch erreicht werden, indem Bagatellfälle von der förmlichen Bewilligungspflicht befreit werden. Damit entfallen Verfahren in Fällen, in denen das Ergebnis in einem schlechten Verhältnis zum erforderlichen Verwaltungsaufwand steht.

Der Regierungsrat hat sowohl im Anschluss an die Revision des Planungs- und Baugesetzes als auch kürzlich im Wasserbaupolizeirecht eine Reihe von Bagatelltatbeständen von der Bewilligungspflicht befreit. Im Rahmen der Revision des Einführungsgesetzes zum Gewässerschutzgesetz wird er solche Möglichkeiten ebenfalls prüfen.

Bei den Umweltverträglichkeitsprüfungen wird zurzeit an einer Verbesserung der kantonsinternen Verfahrensabläufe gearbeitet. Wesentliches zur Beschleunigung kann aber auch von seiten der Bauherrschaft, insbesondere bei der Unterlagenbeschaffung, beigetragen werden. Auf entsprechende Möglichkeiten wird mit verschiedenen Informationsmitteln regelmässig hingewiesen. Die Verfahrensdauer lässt sich allerdings nur in beschränktem Rahmen verkürzen. Umweltverträglichkeitsprüfungen sollten daher nur noch in solchen Fällen verlangt werden, in denen sie, gemessen an der Tragweite der möglichen Auswirkungen eines Vorhabens, vertretbar sind. Der Regierungsrat wird sich für eine dahingehende Überprüfung der Bundesverordnung einsetzen.

Für weitergehende Massnahmen sind grundsätzlich Gesetzesänderungen erforderlich. Bei der Änderung des Planungs- und Baugesetzes sind eine Reihe von Revisionspunkten zurückgestellt worden, weil sie zweckmässig im Verwaltungsrechtspflegegesetz, dessen Revision in Vorbereitung ist, zu regeln sind. Dabei wird z. B. eine Regelung der Verfahrenskoordination erfolgen müssen und die Verbandsbeschwerde überprüft werden können.

2. Einen völlig andern Sachverhalt betreffen die Fragen zum Stand der Rekursverfahren zur Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich vom 17. Mai 1992. Bis Ende März 1993 sind bei der zuständigen Baurekurskommission die städtischen Vernehmlassungen zu 133 Rekursen, also in etwa einem Viertel aller Fälle, eingegangen. Drei Rekursverfahren konnten bereits erledigt werden; 15 Verfahren sind auf Gesuch der Parteien sistiert. Da viele Rekurse wegen des Planungszusammenhangs nicht unabhängig voneinander behandelt werden dürfen, kann auch erst ein Teil der Verfahren, in denen die Vernehmlassungen vorliegen, weiter behandelt werden. Überdies muss in einer Vielzahl von Fällen in Beachtung des verfassungsmässigen Grundsatzes des rechtlichen Gehörs ein zweiter Schriftenwechsel durchgeführt werden, weil wesentliche Planungsunterlagen vor Ablauf der Rekursfrist nicht öffentlich aufgelegt worden waren. So bedauerlich diese Situation aus verschiedenen Gründen ist, kann dieser Stand des Verfahrens noch nicht als aussergewöhnlich bezeichnet werden; auch die städtische Bauordnung von 1963 konnte vom Regierungsrat erst nach längerer Zeit, nämlich erst 1969, genehmigt werden. Daher wäre es im heutigen Zeitpunkt verfrüht, sich über Massnahmen zu äussern, die allenfalls bei einer jahrelangen Verzögerung des Inkrafttretens der neuen Bau- und Zonenordnung in Betracht zu ziehen wären. Es wird

auch in erster Linie Sache des Stadtrates sein, über die Möglichkeit eines Gesuchs um vorzeitige Teilgenehmigung zu befinden. Über spezielle Fragen der intertemporalen Rechtsanwendung im Verhältnis zwischen Planungs- und Baugesetz und kommunalem Baurecht sind bereits einzelne Entscheide des Verwaltungsgerichts und der zuständigen Baurekurskommission I ergangen. Es kann auf die Veröffentlichungen von solchen Entscheiden verwiesen werden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der öffentlichen Bauten.

Zürich, den 19. Mai 1993

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:
Roggwiller