

Sitzung vom 28. Februar 2018

**179. Motion (Kürzere Verfahrensfristen bei Projekten
für die Nutzung erneuerbarer Energien)**

Kantonsrätin Barbara Schaffner, Otelfingen, Kantonsrat Daniel Sommer, Affoltern a. A., und Kantonsrätin Cornelia Keller, Gossau, haben am 18. Dezember 2017 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten, um die Verfahrensfristen zu verkürzen, wenn es um Bauprojekte geht, die der Nutzung von einheimischer, erneuerbarer Energie dienen.

Begründung:

Bewilligungsverfahren können sich bei Bauprojekten manchmal über Jahre hinwegziehen. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn es zu Rechtsmittelverfahren kommt.

Mit der Energiestrategie 2050 wird das öffentliche Interesse an Projekten zur Erzeugung von erneuerbaren Energien gesetzlich ausdrücklich statuiert und damit weiter gestärkt (EnG Art 12 Abs.1 «Die Nutzung erneuerbarer Energien und ihr Ausbau sind von nationalem Interesse»). Gleichzeitig wird den Kantonen die Aufgabe übertragen, rasche Bewilligungsverfahren vorzusehen (EnG Art. 14 Abs. 1).

Wir fordern den Regierungsrat daher auf, ein vereinfachtes, rascheres Verfahren für Baubewilligungs-, Genehmigungs- und Konzessionsverfahren sowie die damit koordinierten Verfahren (wie z. B. Rodungsbewilligungen, UVP, BZO-Grenzvereinbarungen, Wegverlegungen) einzuführen.

In einem solchen Verfahren sind insbesondere die behördlichen Fristen und die gesetzlichen Vernehmlassungsfristen zu verkürzen. Fristerstreckungen sollen nur einmalig und in Ausnahmefällen zulässig sein.

Zusätzlich sehen wir weitere Möglichkeiten die Verfahren zu verkürzen:

- Kein Stillstand von Fristen, keine Sistierungsmöglichkeiten.
- Die Verfahren sind schriftlich durchzuführen. Verhandlungen, Beweisabnahmeverfahren und Augenscheine sind nur in besonderen Ausnahmefällen zulässig und müssen im Rechtsmittelverfahren unverzüglich nach dem ersten Schriftenwechsel durchgeführt werden.
- Bewilligungsentscheide können summarisch begründet werden.
- Möglichkeit zu hohen Parteientschädigungszahlungen, wenn Rechtsmittel wider Treu und Glauben erhoben werden.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Barbara Schaffner, Otelfingen, Daniel Sommer, Affoltern a. A., und Cornelia Keller, Gossau, wird wie folgt Stellung genommen:

Die Verbesserung der Energieeffizienz, die Förderung der erneuerbaren Energien und die Verminderung des CO₂-Ausstosses gehören zu den Schwerpunkten der kantonalen Energiepolitik. Diese energiepolitischen Zielsetzungen decken sich mit der Stossrichtung der Energiestrategie 2050 des Bundes. In Abstimmung mit der Energiepolitik des Bundes hat der Kanton im Rahmen seiner Zuständigkeit in den vergangenen Jahren verschiedene Anstrengungen unternommen, um die angestrebte Entwicklung zu unterstützen und, wo nötig, zu beschleunigen.

Ein entscheidender Faktor bei der Erstellung, Erneuerung und dem Betrieb von Anlagen zur Nutzung von erneuerbaren Energien sind rasche und sachgerechte Planungs- und Bewilligungsverfahren. Bei der Ausgestaltung der Verfahren muss jedoch dem Umstand Rechnung getragen werden, dass sich die verschiedenen Formen der Energieerzeugung (z. B. Wasserkraft, Windkraft, Photovoltaik oder Geothermie) hinsichtlich der Auswirkungen auf Raum und Umwelt stark voneinander unterscheiden. Je nach Art, Grösse oder Standort einer (geplanten) Energieerzeugungsanlage muss diese unter anderen Gesichtspunkten in den hierfür bestimmtem Verfahren geprüft und beurteilt werden. Eine technologieübergreifende Verfahrensbeschleunigung ist daher nur bedingt möglich und kann die einzelfallbezogene Betrachtung unter hinreichendem Einbezug möglicher Drittbetroffener nicht ersetzen.

Das Beschleunigungsgebot gemäss § 4a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; LS 175.2) verlangt, dass Verwaltungsbehörden die bei ihnen eingeleiteten Verfahren beförderlich behandeln und ohne Verzug für deren Erledigung sorgen. Die Bewilligungs- und Rechtsmittelverfahren wurden im Kanton Zürich in den vergangenen Jahren mittels verschiedener Gesetzesanpassungen und organisatorischer Massnahmen verschlankt und beschleunigt. So sind im kantonalen Recht bereits heute verschiedene Bestimmungen verankert, die der Verfahrensbeschleunigung dienen:

Gemäss § 319 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; LS 700.1) sind im Baubewilligungsverfahren Entscheide kantonaler und kommunaler Behörden grundsätzlich innert zwei Monaten (bei Neubau- und grösseren Umbauvorhaben innert vier Monaten) seit der Vorprüfung zu treffen. Können die Behandlungsfristen nicht eingehalten werden, haben die Behörden den Gesuchstellenden unter Angabe der Gründe mitzuteilen, wann der Entscheid vorliegt. Rechtsmittel sind im Normalfall innert sechs

Monaten zu entscheiden (§ 339a PBG). Seit Inkrafttreten der Änderungen in den §§ 26b Abs. 2 und 58 VRG am 1. Oktober 2016 gilt neu im Schriftenwechsel vor Rechtsmittelinstanzen für alle Verfahrensparteien eine grundsätzlich nicht erstreckbare Vernehmlassungsfrist von 30 Tagen. Die restriktive Regelung der aufschiebenden Wirkung (§ 339 PBG) sowie die Möglichkeit, Schadenersatzansprüche wegen rechtsmissbräuchlicher und treuwidriger Erhebung eines Rechtsmittels geltend zu machen (§ 339b PBG), können ebenfalls als Mittel zur Verfahrensbeschleunigung angesehen werden.

Weitere verfahrensbeschleunigende Auswirkungen ergeben sich aus der Vorschrift, wonach innert 20 Tagen seit der öffentlichen Bekanntmachung bei der örtlichen Baubehörde schriftlich der baurechtliche Entscheid verlangt werden muss (§ 315 Abs. 1 PBG), aus dem Ausschluss des Einspracheverfahrens in Bausachen (§ 315 Abs. 3 PBG), aus der Koordination sämtlicher Bewilligungsverfahren im Zuständigkeitsbereich des Kantons durch die kantonale Leitstelle für Baubewilligungen und aus der Einrichtung des Baurekursgerichts als spezialisiertes Fachgericht. Verfahrensbeschleunigende Wirkungen werden auch vom laufenden Projekt «eBaugesucheZH» erwartet, das zwecks Optimierung der Verfahrensabläufe eine elektronische Einreichung und Abwicklung von Baugesuchen vorsieht.

Im Zusammenhang mit Anlagen zur Nutzung von erneuerbaren Energien ebenfalls von Bedeutung sind gesetzliche Bestimmungen, die unter gewissen Voraussetzungen eine vereinfachte Durchführung des Baubewilligungsverfahrens erlauben. So besteht für Vorhaben von untergeordneter Bedeutung die Möglichkeit, dass ein Bewilligungsverfahren vereinfacht durchgeführt oder durch ein Anzeigeverfahren ersetzt werden kann, wenn keine Interessen von Nachbarinnen und Nachbarn oder des Natur- und Heimatschutzes berührt sind. Genügend angepasste Solaranlagen in Bau- und in Landwirtschaftszonen sind im Normalfall von der Baubewilligungspflicht ganz befreit und unterstehen lediglich einer Meldepflicht (vgl. § 2a Bauverfahrensverordnung [LS 700.6] in Verbindung mit Art. 18a Raumplanungsgesetz [SR 700] sowie Art. 32a und 32b Raumplanungsverordnung [SR 700.1]). Gewisse Verfahrenserleichterungen sind in der Regel auch bei der Erstellung von Erdsonden oder Wärmepumpenanlagen möglich.

Mit diesen bestehenden Regeln zur Verfahrensbeschleunigung, dem strengen Fristenregime sowie den verschiedenen rechtlichen und organisatorischen Möglichkeiten zur vereinfachten Durchführung von Bewilligungsverfahren insbesondere auch im Bereich der erneuerbaren Energien verfügt der Kanton Zürich schon heute über rasche Bewilligungsverfahren, wie sie auch der Bund neu in Art. 14 Abs. 1 des Energiegesetzes (SR 730.0) von den Kantonen verlangt. Das Kernanliegen der Motion ist damit schon heute verwirklicht.

Soweit in der Motion darüber hinausgehende Massnahmen zur Verfahrensbeschleunigung anstrebt werden, gilt es zu beachten, dass solche stets in einem Spannungsverhältnis zu anderen prozessualen Grundsätzen stehen und unter Umständen auch an verfassungsrechtliche Grenzen stossen. Zeitlich ausreichend bemessene Verfahren garantieren eine sorgfältige Prüfung der entsprechenden Bauvorhaben und ihrer Auswirkungen. Die Behörden sind bei der rechtlichen Beurteilung eines bewilligungspflichtigen Sachverhalts verpflichtet, diesen genügend abzuklären und den Parteien die ihnen zustehenden Verfahrensrechte zu gewähren. Das rechtliche Gehör umfasst dabei grundsätzlich in allen Rechtsmittelverfahren den Anspruch, von den eingereichten Stellungnahmen Kenntnis zu erhalten und sich dazu äussern zu können. Mit der Gewährung des rechtlichen Gehörs wird nicht nur sichergestellt, dass alle Verfahrensbeteiligten ihren Standpunkt einbringen können. Die Eingaben der Parteien dienen auch dazu, den Sachverhalt richtig und vollständig zu ermitteln. Eine rechtsstaatlich fehlerfreie Durchführung eines Verfahrens muss gerade bei komplexen Fällen, wo vielschichtige Sachverhalte abzuklären und unterschiedlich gelagerte Interessen rechtlich zu beurteilen sind, notwendigerweise eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen. Das Abkürzen oder Auslassen einzelner Verfahrensschritte kann die Verfahrensrechte der beteiligten Parteien empfindlich beschneiden, die Entscheidungsqualität mindern und so insgesamt das Vertrauen in die staatlichen Entscheidungsprozesse beeinträchtigen. Hinzu kommt, dass gewisse Verfahrenselemente, die auf den ersten Blick als verfahrensverzögernd wahrgenommen werden, häufig erst die Möglichkeit einer Verfahrensbeschleunigung eröffnen. So ermöglicht etwa die vorübergehende Sistierung eines hängigen Verfahrens, dass unvollständig eingereichte Gesuchsunterlagen nachträglich ergänzt werden können. Mit einer Sistierung im Rechtsmittelverfahren kann Raum dafür geschaffen werden, dass sich die beteiligten Parteien aussergerichtlich einigen können oder ein angefochtener Entscheid aufgrund neuer Erkenntnisse wiedererwogen werden kann. Die Durchführung eines Augenscheins wiederum dient dem besseren Verständnis des Sachverhalts und stellt gerade bei raum- und umweltrelevanten Angelegenheiten ein (auch im Vergleich zur schriftlichen Beweiserhebung) effizientes Mittel dar, um sich an Ort und Stelle in Anwesenheit aller Verfahrensparteien einen Überblick über die tatsächlichen Verhältnisse zu verschaffen.

Die von der Motion angeregte Abschaffung der Sistierungsmöglichkeiten sowie der weitgehende Verzicht auf die Durchführung von Verhandlungen, Augenscheinen und Beweisabnahmen ist deshalb abzulehnen. Die entsprechenden Massnahmen würden eine Beeinträchtigung der verfassungsmässigen Verfahrensrechte derjenigen bedeuten, die von einem Vorhaben betroffen sind. Der heute mit Augenmass und im Interesse aller Verfahrens-

beteiligten wahrgenommene Spielraum der instruierenden Behörden würde erheblich eingeschränkt. Gefährdet wären die Entscheidqualität und die Fairness des Verfahrens. Gesamthaft betrachtet dürften die vorgeschlagenen Massnahmen auch kaum zur Verfahrensbeschleunigung beitragen. Im Gegenteil ist zu befürchten, dass es aufgrund der vermehrten Ergreifung von Rechtsmitteln und der eingeschränkten Einigungsmöglichkeiten zu verlängerten Verfahren kommen würde. Aus den gleichen Überlegungen abgelehnt wird eine weitere Verkürzung der bereits heute knapp bemessenen und nur in Ausnahmefällen erstreckbaren Bearbeitungs- und Vernehmlassungsfristen. Eine allgemeine verfahrensrechtliche Priorisierung von Vorhaben im Bereich der erneuerbaren Energien hätte überdies bei gleichbleibenden personellen Mitteln zur Folge, dass die Beurteilung anderer Bauvorhaben zeitlich zurückgestellt werden müsste.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass das geltende Recht schon heute über ausreichende Vorschriften verfügt, um ungebührliche Verfahrensverzögerungen zu verhindern und rasche Bewilligungsverfahren zu ermöglichen.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 349/2017 nicht zu überweisen.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli