

Antrag des Regierungsrates vom 16. April 2014

KR-Nr. 210/2012

5089

**Beschluss des Kantonsrates
über die Behördeninitiative KR-Nr. 210/2012
des Grossen Gemeinderates der Stadt Winterthur
betreffend Abschaffung der Bewilligungspflicht
für Kleinstbauten**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 16. April 2014,

beschliesst:

I. Die Behördeninitiative KR-Nr. 210/2012 des Grossen Gemeinderates der Stadt Winterthur betreffend Abschaffung der Bewilligungspflicht für Kleinstbauten wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat und den Grossen Gemeinderat der Stadt Winterthur.

Der Kantonsrat hat am 19. November 2012 folgende Behördeninitiative des Grossen Gemeinderates der Stadt Winterthur vom 18. Juni 2012 vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Antrag:

Der Kantonsrat soll den Regierungsrat beauftragen, ihm eine Revision des Planungs- und Baugesetzes zu unterbreiten, dass die gängigen Velounterstände, Spielhäuser, Geräteschöpfe u. Ä. nicht mehr der Bewilligungspflicht unterstehen.

Begründung:

Das eidgenössische Raumplanungsgesetz (RPG) vom 22. Juni 1979 schreibt in Art. 22 Abs. 1 vor, dass «Bauten und Anlagen» nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden dürfen. Der Begriff «Bauten und Anlagen» wird vom RPG aber nicht weiter definiert. Auf Kantonsstufe hält das Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 7. September 1975 fest, dass für die Erstellung oder Veränderung von «Gebäuden und gleichgestellten Bauwerken» eine Bewilligung erforderlich ist (§ 309 Abs. 1 lit. a PBG). Dabei ist der Begriff «Gebäude» als Unterbegriff der allgemeinen Umschreibung «Bauten und Anlagen» zu verstehen. In Bezug auf die Unterstellung von Kleinstbauten unter die Bewilligungspflicht besteht für den Kanton innerhalb der bundesrechtlichen Rahmenordnung ein gewisser Spielraum (vgl. den Bericht des Regierungsrates vom 24. August 2011 auf das Postulat KR-Nr. 9/2007 betreffend Reduktion Baubewilligungspflicht).

Gemäss dem PBG sind Massnahmen von geringfügiger Bedeutung durch Verordnung von der Bewilligungspflicht zu befreien (§ 309 Abs. 3 PBG). In § 1 lit. a der Bauverfahrensordnung (BW) ist deshalb geregelt, dass Bauten und Anlagen, die nach der Allgemeinen Bauverordnung wegen ihrer geringen Ausmasse nicht als Gebäude gelten, keiner baurechtlichen Bewilligung bedürfen. Nicht als Gebäude gelten gemäss § 2 Abs. 2 der Allgemeinen Bauverordnung vom 22. Juni 1977 Bauten und Anlagen, deren grösste Höhe nicht mehr als 1,5 m beträgt und die eine Bodenfläche von höchstens 2 m² überlagern.

Diese Ausmasse erscheinen nicht mehr als zeitgemäss. So weisen denn die heute üblichen Velounterstände, Spielhäuser, Geräteschöpfe u. Ä. in der Regel grössere Masse auf und unterstehen demzufolge der Bewilligungspflicht (wenn auch teilweise im Anzeigeverfahren). Diese Bewilligungspflicht führt einerseits zu einer starken Belastung der Verwaltung mit Gesuchen, welche ohnehin fast ausschliesslich bewilligt werden. Die Gesuchsteller haben andererseits Gebühren zu entrichten, die rasch einmal einen wesentlichen Anteil der Anschaffungskosten des zu bewilligenden Gebäudes ausmachen.

Im Vermessungswerk werden (Klein-)Bauten mit einer Grundfläche, die 6 m² nicht überschreitet, nicht mehr eingetragen. Diese Regelung könnte ohne ersichtliche Nachteile auch ins formelle Baurecht übernommen werden. Nicht ins Vermessungswerk zu übernehmende Bauten könnten demnach ohne vorgängiges Bewilligungsverfahren erstellt werden. Sinnvollerweise würden für solche Bauten auch keine minimalen (Grenz- und Gebäude-)Abstände mehr festgesetzt. Im Übrigen sind trotz Entbindung von der Bewilligungspflicht die Vorschriften des materiellen Rechts einzuhalten (§ 2 Abs. 2 BW).

Initiativfähigkeit des Beschlussinhaltes

Gegenstand einer Behördeninitiative im Sinn von Art. 24 lit. b. der Kantonsverfassung (KV) an den Kantonsrat kann nach Art. 23 lit. b. beispielsweise die Änderung eines Gesetzes sein. Der vorliegende Beschlussantrag möchte über eine Behördeninitiative an den Kantonsrat erreichen, dass der Kanton das Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 im Sinne des Begehrens ändert. Die Ziele der Initiative verstossen weder gegen übergeordnetes Recht, noch sind sie offensichtlich undurchführbar. Die Initiativfähigkeit des Beschlussinhaltes ist nach Ansicht des Grossen Gemeinderates der Stadt Winterthur daher gegeben.

*Bericht des Regierungsrates:***A. Gültigkeit**

Vom Kantonsrat gemäss § 139 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR; LS 161) vorläufig unterstützte Behördeninitiativen werden dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen. Gestützt auf § 139 a Abs. 1 GPR erstattet der Regierungsrat Bericht und Antrag über die Gültigkeit und über den Inhalt der Initiative. Eine Initiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung, KV; LS 101). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig (Art. 28 Abs. 2 KV). Die vorliegende Initiative wahrt die Einheit der Materie und ist auch nicht offensichtlich undurchführbar. Zu klären ist indessen, ob die Initiative zumindest teilweise gegen übergeordnetes Recht verstösst:

Gemäss Art. 22 des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) sind Bauten und Anlagen bewilligungspflichtig. Die Baubewilligungspflicht dient der Kontrolle geplanter Bauvorhaben auf ihre Übereinstimmung mit dem öffentlichen Recht. Der Begriff der Bauten und Anlagen kann von den Kantonen weiter, nicht aber enger gefasst werden. Die Kantone können nicht von der Bewilligungspflicht ausnehmen, was nach Art. 22 RPG einer Bewilligung bedarf. Nach Bundesrecht nicht bewilligungspflichtig sind nur bauliche Kleinvorhaben mit geringen Ausmassen, die weder öffentliche noch nachbarliche Interessen berühren. Die Frage der Bewilligungspflicht hängt aber auch von der Art und Empfindlichkeit der Umgebung ab, in der das Vorhaben verwirklicht werden soll.

Der Spielraum für Ausnahmen von der Baubewilligungspflicht im kantonalen Recht ist somit aufgrund der verhältnismässig strengen bundesrechtlichen Vorgaben klein. Eine Befreiung gängiger Velounterstände, Spielhäuser, Geräteschöpfe und ähnlicher Bauten von der Baubewilligungspflicht unter gewissen Umständen, wenn also solche Bauten keine nennenswerten Einflüsse auf Raum, Erschliessung und Umwelt bewirken, sollte jedoch mit dem Bundesrecht zu vereinbaren sein, weshalb die Gültigkeit der Initiative im Grundsatz zu bejahen ist.

B. Inhalt

Anlässlich der Beratung des Berichts und Antrags zum Postulat KR-Nr. 9/2007 betreffend Reduktion Baubewilligungspflicht in der Kommission für Planung und Bau (KPB) stellte die Baudirektion eine

massvolle Anpassung der Abmessungen für bewilligungsfrei zu erstellende Kleinstbauten in Aussicht (vgl. Vorlage 4826a). So sollen zukünftig Bauten, deren Gesamthöhe nicht mehr als 2 m (heute: 1,5 m) beträgt und die eine Bodenfläche von höchstens 4 m² (heute: 2 m²) überlagern, von der Baubewilligungspflicht ausgenommen werden, sofern sie nicht in einer Kernzone oder im Geltungsbereich einer anderen Schutzanordnung oder eines Ortsbild- oder Denkmalschutzinventars zu stehen kommen. Es war geplant, diese Änderung im Rahmen der Umsetzung der Vorlage 5058 betreffend den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) vorzunehmen.

Eine weiter gehende Erhöhung der zulässigen Bodenfläche auf 6 m² für bewilligungsfrei zu erstellende Kleinstbauten im Sinne der vorliegenden Initiative erscheint sinnvoll. Eine solche Änderung hätte neben den vom Initianten genannten Vorteilen für Baugesuchstellerinnen und Baugesuchsteller sowie Bewilligungsbehörden auch eine Harmonisierung mit dem geltenden Vermessungsrecht zur Folge. Gemäss § 2 lit. a der Kantonalen Verordnung über die amtliche Vermessung vom 27. Juni 2012 (KVAV; LS 704.12) sind baubewilligungspflichtige Bauten erst ab einer Fläche von 6 m² in die amtliche Vermessung aufzunehmen. Es erscheint überdies sinnvoll, auch die bewilligungsfrei zulässige Gesamthöhe von 1,5 m auf neu 2,5 m zu erhöhen, zumal die meisten im Bauemarkthandel erhältlichen Garten- und Gerätehäuser eine Gesamthöhe von knapp über 2 m aufweisen.

Eine Befreiung von der Bewilligungspflicht kommt jedoch nicht infrage, sofern es um Bauten ausserhalb der Bauzonen oder im Bereich von Natur- und Heimatschutzobjekten geht, da in solchen Fällen öffentliche Interessen betroffen sein können. Auch aus Gründen des Verbandsbeschwerderechts ist in solchen Fällen die Durchführung eines Bewilligungsverfahrens notwendig. Die rekurs- und beschwerdelegitimierten Verbände können von ihrer Rechtsmittelbefugnis nur Gebrauch machen, wenn sie aufgrund einer öffentlichen Publikation Kenntnis über ein Bauvorhaben erlangen. Ebenfalls nicht infrage kommt eine Befreiung von der Bewilligungspflicht für Bauten, die im Bereich von Verkehrsbaulinien erstellt werden sollen, da sie die Verkehrssicherheit beeinträchtigen können.

Zukünftig könnten somit im Kanton Zürich Kleinbauten und Anbauten mit einer Bodenfläche von weniger als 6 m² und einer Gesamthöhe von höchstens 2,5 m, vorbehaltlich der erwähnten Sonderfälle, bewilligungsfrei erstellt werden. Es ist davon auszugehen, dass solche Bauten in den meisten Fällen keine nennenswerten Einflüsse auf Raum, Erschliessung und Umwelt bewirken, weshalb eine Befreiung von der Baubewilligungspflicht mit dem Bundesrecht zu vereinbaren

wäre. Zu beachten ist, dass die Befreiung von der Bewilligungspflicht nicht von der Pflicht entbindet, die Vorschriften des materiellen Rechts, insbesondere die Grenzabstandsvorschriften, einzuhalten (vgl. § 2 Abs. 2 Bauverfahrensverordnung, BVV; LS 700.6).

Der Regierungsrat ist somit im Ergebnis bereit, die vorliegende Initiative umzusetzen, soweit sich diese mit dem Bundesrecht vereinbaren lässt. Allerdings ist es nicht zweckmässig, die fraglichen Änderungen auf Stufe des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) vorzunehmen, zumal die Befreiung von der Baubewilligungspflicht heute auf Verordnungsstufe (in § 1 BVV) geregelt ist. Aus gesetzessystematischen Gründen drängt es sich deshalb auf, den neuen Tatbestand ebenfalls in § 1 BVV zu verankern. Eine «direkte» Umsetzung der Initiative hätte indessen zwingend eine Änderung des PBG zur Folge. Es ist vorgesehen, diese Änderung der BVV im Rahmen der Umsetzung der IVHB vorzunehmen (vgl. Vorlage 5058, Weisung Ziff. 5, und Vorlage 5059, Weisung Ziff. 1).

C. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat deshalb, die Behördeninitiative KR-Nr. 210/2012 abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der stv. Staatsschreiber:
Heiniger	Hösli