

Protokoll Stadtrat

Sitzung vom 29. Juli 2024

6.0.4.5

Wohnraum schaffen - Baubewilligungen erleichtern

329-2024

Beantwortung Interpellation

1 Interpellation

Lea Sonderegger (FDP), Mitglied des Gemeinderates, und 13 Mitunterzeichnende haben am 2. Mai 2024 folgende Interpellation eingereicht:

"Ich bitte den Stadtrat höflich um Beantwortung der folgenden Fragen:

- 1. Wie lange dauern Baubewilligungsverfahren in Dietikon ungefähr?*
- 2. Welchen Spielraum hat der Stadtrat, um diesen Prozess effizienter zu gestalten? Inwiefern nutzt der Stadtrat diesen aus? Sieht der Stadtrat Verbesserungspotential?*
- 3. Sieht der Stadtrat vor, die Plattform eBaugesucheZH zu implementieren?*

2 Antwort

Die Interpellation von Lea Sonderegger (FDP) und 13 Mitunterzeichnenden wurde am 6. Juni 2024 im Gemeinderat begründet und wird wie folgt beantwortet:

2.1 Allgemeines

Die Hauptaufgaben des öffentlichen Baurechts im Mittelalter waren die hygienischen Verhältnisse in den Städten zu verbessern und Brandkatastrophen zu verhindern. Heute besteht die Hauptaufgabe des Baurechts darin, zwei sich widersprechende Interessen in Einklang zu bringen. Dabei handelt es sich zum einen um das Interesse der Bauherrschaften, den Boden so nutzen zu können, wie es ihnen beliebt, zum anderen ist das Interesse der Allgemeinheit an einer sinnvollen und für alle verträglichen Nutzung des ohnehin bloss in begrenztem Umfang zur Verfügung stehenden Bodens zu wahren.

Um den verschiedenen Interessen wie Verdichtung, Umweltschutz, Naturschutz, Nachbarschutz, Lärmschutz, Gewässerschutz, Schutz vor Lichtemissionen usw. im Baugenehmigungsverfahren gerecht zu werden, wurde und wird immer noch versucht, anhand von Gesetzen, Verordnungen, Vorschriften, Normen und Reglementen Bauregeln festzusetzen, welche die unterschiedlichen Interessen sinnvoll vereinen.

Gemäss der Fachzeitschrift für Architektur und Design "Hochparterre" (Heft 6-7 von 2012), haben die Verantwortlichen in der Bau- und Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) irgendwann mit Zählen aufgehört und stellten fest, dass bisher mindestens 140'000 Bauvorschriften von Bund, Kantonen und Gemeinden erlassen wurden.

Dass es im Baubewilligungsverfahren etliche gesetzliche Vorgaben zu beachten gilt, widerspiegelt auch Art. 87 der Geschäftsordnung des Stadtrates der Stadt Dietikon. Gemäss Art. 87 ist das Bauamt der Hochbauabteilung für den Vollzug aller gesetzlichen Bestimmungen, die bei privater und öffentlicher Bautätigkeit zu beachten sind, zuständig. Erwähnt werden: "die Spezialgesetzgebung über Brandschutz, Feuerungsanlagen, gewerbliche

Anlagen, Gewässerschutz, Natur- und Heimatschutz, Baulärm, allgemeiner Schallschutz, Immissionsschutz in vorbelasteten Gebieten, Luftreinhaltung, Energie, Unfallverhütung, Wohnhygiene usw."

Da seit Jahrzehnten bei Revisionen der gesetzlichen Vorgaben - auf Bundes-, Kantons- sowie Gemeindeebene - der Grad der Regelungen erhöht anstatt reduziert wird, verschärft sich das Problem zunehmend. Diese Tendenz widerspricht diametral dem Grundsatz eines effizienten Baugenehmigungsverfahrens

2.2 Zu Frage 1:

Zunächst ist anzumerken, dass die eingesetzte Software (CMI BauPro) weder die Bearbeitungszeiten der einzelnen Bearbeitungsphasen (Vorprüfung, Sistierung, Vorprüfung II, Prüfung usw.) eines Bauvorhabens automatisch erfasst, noch können die manuell erfassten Bearbeitungsschritte auf einer Zeitachse ausgewertet werden.

2023 wurden beim Bauamt Dietikon 294 neue Baugesuche eingereicht. Davon waren 78 Gesuche oder 26,5 % im ordentlichen Verfahren (mit Publikation) zu behandeln. 141 Baueingaben oder 48 % konnten, da keine zum Rekurs berechtigenden Interessen Dritter berührt wurden (z.B. innere Umbauten usw.), gem. § 13 der kantonalen Bauverfahrensverordnung (BVV) im Anzeigeverfahren bearbeitet werden. Weiter waren 75 Bauvorhaben oder 25,5 % dem Meldeverfahren gem. § 2a BVV zuzuordnen (Solaranlagen, Luft/Wasser-Wärmepumpen, Fernwärmeanschlüsse und Ladestationen für Elektrofahrzeuge an bestehenden Fahrzeugabstellplätzen).

Um die Frage nach der Länge der Baubewilligungsverfahren in Dietikon zu beantworten, wurden die 78 im Jahr 2023 neu eingereichten Bauvorhaben, welche im ordentlichen Verfahren zu behandeln waren, bezüglich der Bearbeitungsdauer manuell ausgewertet, da es sich bei den ordentlichen Verfahren um die "längsten" Verfahren handelt.

2.2.1 Gesetzlich vorgeschriebener Ablauf der Baugesuchsprüfung und deren Ordnungsfristen

Gemäss § 11 Abs. 1 BVV hat das örtliche Bauamt unverzüglich nach Eingang eines Baugesuches summarisch zu prüfen, ob die Unterlagen den Anforderungen entsprechen. Offensichtlich mangelhafte Gesuche sind zurückzuweisen und werden nicht an andere Stellen zur Vernehmlassung weitergeleitet. Die Vorprüfungsfrist gemäss § 313 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz (PBG) beginnt nicht zu laufen.

Wird in der summarischen Prüfung ("prima vista Prüfung", ob das Bauvorhaben anhand der eingereichten Unterlagen überhaupt bearbeitet werden kann) festgestellt, dass die Unterlagen den Anforderungen genügen, beginnt die 21-tägige Vorprüfungsfrist gemäss § 313 Abs. 1 PBG zu laufen. In dieser Frist haben die kommunalen und kantonalen Baubehörden zu prüfen, ob das eingereichte Bauvorhaben grundsätzlich als bewilligungsfähig erscheint oder ob dem Vorhaben materielle Hindernisse entgegenstehen. Falls weitere Unterlagen erforderlich sind, teilen die kommunalen und kantonalen Behörden dies innert der Frist von drei Wochen dem Gesuchsteller mit. Gemäss § 11 Abs. 3 BVV unterliegen auch die nachträglich eingereichten Unterlagen erneut einer Vorprüfung. Gemäss § 11 Abs. 5 BVV können ausnahmsweise auch ergänzende Unterlagen nachträglich verlangt werden, wenn dies für die Beurteilung des Vorhabens erforderlich und mit den Anforderungen an die öffentliche Auflage vereinbar ist.

Nach erfolgreicher Vorprüfung des Bauvorhabens stehen den kantonalen und kommunalen Behörden gemäss § 319 Abs. 1 PBG zwei Monate für die Beurteilung von kleineren Bauvorhaben und vier Monate für die Beurteilung von grösseren Bauvorhaben zur Verfügung.

Festzuhalten ist, dass alle zuvor erwähnten Behandlungsfristen sogenannte "Ordnungsfristen" sind. Dies bedeutet, dass ihre Einhaltung angestrebt werden muss, was im Regelfall auch möglich sein sollte. Die Einhaltung von Ordnungsfristen kann jedoch nicht gesetzlich eingeklagt werden.

Von den 78 neu eingereichten Baugesuchen im Jahres 2023, welche im ordentlichen Verfahren zu behandeln waren, konnten bisher 73 oder 93,5 % bewilligt werden. Die verbleibenden fünf Gesuche oder 6,5 % konnten aufgrund von mangelhaft eingereichten Unterlagen oder materiellen Mängeln bei den Projekten sowie den darauffolgenden Aktennachforderungen/Sistierungen bisher nicht genehmigt werden.

Bei vier der noch hängigen Gesuche aus dem Jahr 2023 sind mittlerweile - 8,7, 6,0, 4,9 sowie 4,6 Monate nach der Aufforderung des Bauamtes - die verlangten Akten eingetroffen und die Verfahren befinden sich nun in der Bearbeitung/Prüfung. Ein Verfahren ist seit der Aktennachforderung im Januar 2024 immer noch sistiert bzw.

die nachverlangten Akten wurden bislang noch nicht eingereicht, weshalb das Gesuch bisher nicht weiterbearbeitet werden konnte.

Von den 73 bewilligten Baugesuchen im ordentlichen Verfahren, neu eingereicht im Jahr 2023, konnten:

- 24 der Gesuche oder 33 % innerhalb von 20 Tagen bis maximal zwei Monate;
- 24 der Gesuche oder 33 % innerhalb von zwei Monaten bis maximal drei Monate;
- 19 der Gesuche oder 26 % innerhalb von drei Monaten bis maximal vier Monate;
- 6 der Gesuche oder 8 % innerhalb von über vier Monaten bis maximal 4,8 Monate;

nach Vorprüfung bzw. ab Vorliegen sämtlicher Unterlagen bewilligt werden.

Dementsprechend kann festgestellt werden, dass bei 92 % der im ordentlichen Verfahren behandelten Baugesuche die Ordnungsfristen gem. § 313 i.V.m. § 319 PBG eingehalten werden konnten.

2.2.2 Tage zwischen Baugesuch und Baubeginn

Für die Bauherrschaften ist aber nicht (nur) die Einhaltung der Ordnungsfristen relevant, sondern die Zeit, welche zwischen dem Einreichen des Baugesuches und dem möglichen Baubeginn (der Baufreigabe) vergeht. Gemäss der ZKB-Studie von 2022 vergehen folgende Tage zwischen Baugesuch und Baubeginn:

Bewilligungsdauer 2022		Dynamik seit 2010
Schweiz	140 Tage	+ 67 %
Kanton Zürich	170 Tage	+ 76 %
Stadt Zürich	330 Tage	+ 136 %
Kanton Genf	500 Tage	+ 134 %

Da die Baubehörde von Dietikon stets bestrebt ist, möglichst ohne zeitraubende Auflagen zu bewilligen und in Zusammenarbeit mit den Bauwilligen die erkannten Mängel schon während des Bewilligungsprozesses auszumerken, vergingen in Dietikon 2023 durchschnittlich lediglich 114 Tage von der Eingabe der bewilligungsfähigen Akten bis zur Baufreigabe (möglicher Baubeginn).

2.2.3 Sistierungen

Leider ist festzustellen, dass die eingereichten Baugesuche immer weniger den gestellten Anforderungen genügen. Dies ist einerseits verständlich, da es den Planern immer weniger möglich ist, sich im "Dschungel der über 140'000 Bauvorschriften" zurechtzufinden, andererseits verlängert und verteuert dieser Umstand die Bauverfahren erheblich. So mussten 2023 in Dietikon 43 oder 55 % der Baugesuche im ordentlichen Verfahren mindestens einmal aufgrund fehlender Unterlagen oder materieller Mängel sistiert werden.

Von der Aufforderung zur Aktennachreichung bis zum Eintreffen der Unterlagen dauerte es:

- bei 13 oder 30 % der sistierten Baugesuche eine Woche bis ein Monat;
- bei 14 oder 33 % der sistierten Baugesuche ein Monat bis drei Monate;
- bei 11 oder 26 % der sistierten Baugesuche drei Monate bis fünf Monate;
- bei 5 oder 11 % der sistierten Baugesuche fünf Monate bis neun Monate.

Unter Einbezug der Wartezeiten auf die nachverlangten Unterlagen - auf welche die Baubehörde keinen Einfluss hat - erhöht sich die durchschnittliche Zeit der Bearbeitung der Baugesuche von der Eingabe der *nicht* bewilligungsfähigen Akten bis zur Baufreigabe um durchschnittlich 50 auf 164 Tage.

2.3 Zu Frage 2:

2.3.1 Mehr Geschwindigkeit durch "ungenauere" Prüfung der Bauvorhaben

Ein Spielraum in der Qualität und Tiefe der Baugesuchsprüfung besteht nicht. Alle Vorschriften - mögen sie aus der jeweiligen Betrachtungsweise auch noch so unnötig erscheinen - sind zu prüfen. Dies ergibt sich nur schon aufgrund des Auftrages gemäss Art. 87 der Geschäftsordnung des Stadtrates. Doch selbst wenn der Stadtrat gewillt wäre, die Baubehörde von der Prüfung einzelner Vorschriften zu befreien, so würde dies den Bauwilligen nur wenig Nutzen bringen und wäre zudem noch unzulässig.

Hinzu kommt, dass die steigende Anzahl Rekurse oder die Androhung von Rekursen den Baubewilligungsprozess zusehends erschweren. So wurden gemäss der schon zuvor erwähnten ZKB-Studie in Zürich 2022 knapp 37 % mehr Rekurse bei Um- oder Anbauten als noch 2010 und bei Neubauten fast 50 % mehr Rekurse als noch 2010 vor dem Baurekursgericht erhoben. Daher ist es im Lichte steigender Rekurse nicht zielführend, die eingereichten Bauvorhaben "ungenauer" (vermeintlich effizienter) zu prüfen, da sich dadurch die Rekursresistenz der Baubewilligungen massiv verschlechtern würde. Ferner wäre eine Missachtung (nicht Prüfung) von Vorschriften gesetzeswidrig.

2.3.2 Prozesse im Bewilligungsverfahren

Die Prozesse im Bewilligungsverfahren in der Stadt Dietikon wurden schon vor einigen Jahren optimiert, um Doppelspurigkeiten und unnötige Bürokratie zu vermeiden. So wartet zum Beispiel nicht eine Fachstelle den Entscheid der anderen Fachstelle ab, um weiter zu arbeiten. Die Vernehmlassung erfolgt gleichzeitig und sternförmig an alle internen und externen Fachstellen. Bei sich widersprechenden Stellungnahmen "vermittelt" das Bauamt. Ferner sind die Abläufe der Vernehmlassung standardisiert und finden schon heute digital statt. Der regelmässige Austausch der Fachstellen trägt des Weiteren zum reibungslosen Ablauf der Vernehmlassungen bei.

2.3.3 Katalog nichtbewilligungspflichtiger Bauten erweitern

Die Gemeinden sind nicht befugt, dem übergeordneten Recht widersprechend (kantonalem Recht und Bundesrecht) von der Bewilligungspflicht zu befreien. Daher sind den Gemeinden diesbezüglich die Hände gebunden. Der Katalog nichtbewilligungspflichtiger Bauten wurde jedoch unlängst auf kantonaler Ebene erweitert. So sind zum Beispiel seit dem 1. Juli 2016 Bauten und Anlagen, deren Gesamthöhe nicht mehr als 2,5 m betragen und die eine Gebäudefläche von höchstens 6 m² aufweisen von der Bewilligungspflicht befreit. Weiter wurde per 1. Juli 2016 das bewilligungsfreie Erstellen von nicht leuchtender Eigenwerbung pro Betrieb von ¼ m² auf ½ m² erhöht. Ferner dürfen seit dem 26. Oktober 2022 "steckerfertige Solaranlagen" bis zu einer Fläche von 4 m² und nicht öffentlich zugängliche Ladestationen für Elektrofahrzeuge an bestehenden Fahrzeugabstellplätzen bewilligungsfrei erstellt werden. Ebenfalls am 26. Oktober 2022 wurde das Meldeverfahren (Behandlungsfrist im Normalfall 30 Tage, das Bauamt kann die Frist bei Vorhaben mit erhöhtem Behandlungsaufwand jedoch verlängern) für Solaranlagen, Luft/Wasser-Wärmepumpen, Erdwärmesonden-Wärmepumpen, Anschluss an ein Fernwärmenetz, Ladestation für Elektrofahrzeuge (sofern bewilligungspflichtig) eingeführt.

Die Ankündigung und Inkraftsetzung des erweiterten Kataloges nichtbewilligungspflichtiger Bauten und die Einführung des Meldeverfahrens wurde von der Baubehörde der Stadt Dietikon freudig begrüsst. Leider erfolgte die Ernüchterung postwendend, da sich herausstellte, dass die neu von der Bewilligungspflicht befreiten Bauten und Anlagen bis zu einer Fläche von 6 m² in Kernzonen, im Geltungsbereich einer anderen Schutzanordnung oder eines Ortsbild- oder Denkmalschutzinventars und im Bereich von Verkehrsbaulinien immer noch bewilligungspflichtig sind. Ebenso sind sämtliche Solaranlagen und aussen aufgestellte Luft/Wasser-Wärmepumpen in Kernzonen, im Geltungsbereich eines Ortsbild- oder Denkmalschutzinventars oder im Geltungsbereich einer denkmalpflegerischen Schutzanordnung immer noch bewilligungspflichtig und können in diesen Geltungsbereichen nicht im Meldeverfahren behandelt werden. Weiter ist die Tragweite der Befreiung von der Bewilligungspflicht gem. § 2 Abs. 1 und 2 BVV doch eher bescheiden. Alle im Katalog nach § 1 lit. a bis k BVV aufgeführten, nichtbewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen müssen die Vorschriften des materiellen Rechts einhalten. Dasselbe gilt gem. § 2 lit. b BVV auch für alle meldepflichtigen Vorhaben.

Dies bedeutet, dass wenn eine Person z.B. ein Gartenhaus mit einer Aussenfläche von z.B. 4 m² im Bauhaus kauft und zuhause im Garten aufstellt, die Person dies grundsätzlich ohne Baubewilligung machen kann. Die Person muss dann jedoch genau wissen in welcher Zone sie sich befindet, ob das Gartenhaus im Geltungsbereich einer Schutzanordnung oder eines Ortsbild- oder Denkmalschutzinventars steht oder ob das Gartenhaus eine Verkehrsbaulinie überstellt. Des Weiteren muss die Person den jeweiligen gesetzlichen Grenzabstand zu den Nachbarsparzellen kennen (materielles Recht) und beim Bau des Gartenhauses auch berücksichtigen. Beachtet die Person die vorgenannten Bauvorschriften (auch unbewusst) nicht, so kann die Nachbarschaft via Baubehörde begehren, dass das materielle Recht eingehalten und daher das Gartenhaus entweder ganz entfernt (wenn nicht bewilligungsfähig) oder mindestens versetzt wird (bei Nichteinhaltung der Grenzabstände).

Dies führt dazu, dass Bauvorhaben, welche eigentlich von der Bewilligungspflicht befreit sind oder im Meldeverfahren behandelt werden könnten, um Rechtssicherheit zu erlangen, dennoch den Baubehörden zur Prüfung und Genehmigung vorgelegt werden.

2.3.4 Regulierungsdichte reduzieren

Aus Sicht der Baubehörde gibt es heute sicherlich zu viele Regulierungen, daher wäre "Ausmisten" angesagt, um die Vielfalt der Bauvorschriften zu reduzieren. Denn von einer Vereinfachung des Baubewilligungsprozesses würden nicht nur die Bauwilligen und Planer, sondern auch die Mitarbeitenden der Baubehörde profitieren. Eine Reduktion der Regulierungen betreffend das Baurecht müsste auf Bundes- und auf Kantonsebene erfolgen. Da dies nur schwer umsetzbar sein wird - bislang war keine Interessensgruppe bereit, auf Teile ihrer Forderungen respektive auf die Umsetzung ihrer Anliegen im Baurecht zu verzichten - stehen die Chancen eher schlecht, dass sich an der Dauer der Bewilligungsverfahren infolge einer Reduzierung der Vorschriften etwas ändert.

2.3.5 Ressourcenerhöhung

Da die internen Prozesse in Dietikon bereits optimiert wurden und auf kommunaler Ebene kein Spielraum besteht um (je nach Sichtweise) "überflüssige Regelungen" abzuschaffen oder diese nicht zu beachten, um damit die Komplexität der Verfahren zu verringern, kann die 100 %-Einhaltung oder gar die Beschleunigung der Fristen realistisch nur durch eine Erhöhung der Ressourcen (Mitarbeitende der Baubehörde) erfolgen. Der Hauptgrund der seit Jahren bestehenden Tendenz, dass es bei den Baubewilligungsverfahren immer langsamer vorgeht, ist aus Sicht der Baubehörde darin zu finden, dass die Regelungsdichte und damit die Komplexität der Verfahren, bei gleichbleibender Anzahl Mitarbeitenden, stetig zunimmt. Nicht unbeachtet darf auch die Tatsache bleiben, dass die steigende Komplexität der Verfahren eine intensivere Betreuung/Zusammenarbeit mit den Planern bedingt, welche sich im "Dschungel der über 140'000 Bauvorschriften" zurechtfinden müssen.

2.4 Zu Frage 3:

Es ist ein Legislaturziel des Stadtrates, die Plattform "eBaugesucheZH" zu implementieren.

Um die vollständige Digitalisierung des Baubewilligungsverfahrens zu ermöglichen (bislang war nur ein Mix aus Papier und digitaler Eingabe zulässig), mussten entsprechende neue rechtliche Grundlagen auf kantonaler Ebene geschaffen werden. Dies waren Änderungen im Planungs- und Baugesetz (PBG) mit Nebenänderungen im Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG), in der Bauverfahrensverordnung (BVV) und in der Besonderen Bauverordnung I (BBV I).

Da dieses Regelpaket am 1. April 2024 in Kraft trat, wurden die schon 2023 (im Budget 2024) eingestellten finanziellen Ressourcen im Mai dieses Jahres ausgelöst und die benötigte Soft- und Hardware von der Informatikabteilung bestellt, obwohl mit Inkraftsetzung der neuen Gesetzgebung die Städte und Gemeinden drei Jahre Zeit haben, um sich an die Plattform «eBaugesucheZH» anzubinden. Die Schulungen der betroffenen Mitarbeitenden (Bauamt, Stadtplanungsamt, Sicherheit und Gesundheit, Infrastrukturabteilung, Kanzlei usw.) werden Ende 2024 stattfinden und die Implementierung von «eBaugesucheZH» wird im ersten Quartal 2025 umgesetzt.

Es ist vorgesehen, Bauherrschaft und Planer rechtzeitig via Limmattaler Zeitung über den genauen Umstellungszeitpunkt zu informieren, da ab dem Zeitpunkt der Anbindung keine Baugesuche auf Papier mehr akzeptiert werden dürfen. Weiter müssen Baugesuche, welche vor der Anbindung an «eBaugesucheZH» auf Papier eingereicht wurden, auch auf Papier abgewickelt werden. Ein Wechsel "Papier auf Digital" ist nicht möglich.

Ferner benötigen Gesuchstellende (Bauherrschaften und Planer) für das papierlose Verfahren über die Plattform eine "qualifizierte elektronische Signatur" (QES), um die Dokumente rechtsgültig unterschreiben zu können. Alternativ dürfen Gesuchstellende jeweils auch die Eingabequittung ausdrucken und von Hand unterschreiben. In diesem Fall muss die Eingabequittung mit den Originalunterschriften dem zuständigen Bauamt per Post zugestellt werden. Für Gesuchstellende, welche nicht über die nötige Infrastruktur (Hardware) verfügen, wird eine Eingabestation mit A3-Scanner zur Verfügung gestellt. An dieser Eingabestation können sich die Bauwilligen oder deren Planer im Portal «eBaugesucheZH» anmelden, ein Bauprojekt eröffnen und werden an-

schliessend Schritt für Schritt durch den selbsterklärenden Eingabeprozess geführt. Eine Unterstützung der Eingebenden durch Mitarbeitende der Baubehörde ist im Regelpaket vom 1. April 2024 nicht vorgesehen. Es wird aber eine von der Baudirektion Kanton Zürich ausgearbeitete 32-seitige "eBaugesucheZH-Prozessdokumentation" aufgelegt werden, in welcher die eingebenden Personen zusätzliche Informationen und Antworten auf häufige Fragen zu «eBaugesucheZH» finden.

Der Stadtrat beschliesst:

Die Interpellation von Lea Sonderegger (FDP) und 13 Mitunterzeichnenden betreffend Wohnraum schaffen - Baubewilligungen vereinfachen wird im Sinne der Erwägungen beantwortet.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- alle Mitglieder des Gemeinderates;
- Sekretariat Gemeinderat;
- Leiter Hochbauabteilung;
- Leiter Bauamt;
- Hochbauvorsteher.

NAMENS DES STADTRATES



Roger Bachmann
Stadtpräsident



Arno Graf
Stadtschreiberin-Stv.

Versand: 31.07.2024