

Maja Saputelli

Geplante Änderungen im PBG



Bild: Peggy und Marco Lachmann-Anke, pixabay

In diesem Jahr sollen etliche Anpassungen am Planungs- und Baugesetz (PBG) vorgenommen werden oder es sind Vernehmlassungen im Gange, welche weitere Veränderungen mit sich bringen. Nachstehend folgt ein Überblick über diese geplanten Änderungen des PBG.

1 Klimaangepasste Siedlungsentwicklung

Der Kantonsrat hat Ende Januar 2024 in erster Lesung¹ die Revision des Planungs- und Baugesetzes (PBG) «Klimaangepasste Siedlungsentwicklung» (Vorlage 5860) beraten. Die Gemeinden sollen durch die Gesetzesrevision Werkzeuge erhalten, um zu vermeiden, dass sich Siedlungen im Sommer zu sehr aufheizen. Dafür sollen ausreichende Grünflächen im Siedlungsgebiet geschaffen werden und es muss genug Wasser im Boden versickern können.

Eine der wichtigsten Änderungen wird § 49a E-PBG betreffen. Neu können die Gemeinden gemäss Absatz 4 für ganze Zonen oder gebietsweise die Stellung und die äusseren Abmessungen der Bauten näher regeln. Solche Regelungen

sind bisher nur in der Kernzone oder Quartiererhaltungszone möglich. Damit eine solche Regelung überhaupt möglich ist, muss aber ein wesentliches öffentliches Interesse zu Gunsten des Lokalklimas oder des ökologischen Ausgleichs vorhanden sein. Vorliegend wird es insbesondere darum gehen, dass Kaltluftströme ungehindert in die Siedlungszentren gelangen können. Dazu können die Gemeinden auch vorsehen, dass die Begründung eines Näherbaurechts ausgeschlossen wird, wobei dies auch für Klein- und Anbauten gelten kann. Im Gegenzug sollen die Gemeinden einen Ausnützungsbonus von bis zu 20 Prozent gewähren können.

Ein wesentliches öffentliches Interesse kann die Sicherung eines Kaltluftstroms sein, wenn für ein grösseres, hitzebelastetes Gebiet die Kaltluftversorgung erhalten oder verbessert werden kann.

«Der Baumschutz soll dahingehend ausgeweitet werden, dass er einen flächendeckenden Erhalt und Ersatz von Bäumen ab einem Stammumfang von 100 Zentimetern vorsieht.»

Es sind aber auch andere wesentliche öffentliche Interessen denkbar, welche eine Regelung von Stellung und äusserer Abmessungen von Bauten rechtfertigen können; so beispielsweise schützenswerte Ortsbilder oder Gebiete mit einer

hohen Lärmbelastung, wenn dadurch eine zweckmässige und qualitative Siedlungsentwicklung ermöglicht wird.²

Der Baumschutz gemäss § 76 PBG soll dahingehend ausgeweitet werden, dass die Bau- und Zonenordnungen zonen- und gebietsweise auch einen flächendeckenden Erhalt und Ersatz von Bäumen ab einem Stammumfang von 100 Zentimetern vorsehen können. Dies kann auf Grundstücke mit alten Baumbeständen, auf welchen Ersatzneubauten geplant werden, erhebliche Auswirkungen haben.

Die Begrünung von Flachdächern soll neu in § 76a E-PBG geregelt werden, wobei auch hier die Bau- und Zonenordnungen eine solche Pflicht einführen können. Zusätzlich können die Gemeinden Vorschriften über die Qualität der Begrünung festlegen. Von Bedeutung ist die Regelung in § 76a Abs. 3 E-PBG, dass die für eine Dachbegrünung notwendigen Vorrichtungen (zum Beispiel Substrataufbau) für die Einhaltung der Höhenmasse und die Berechnung der Nutzungsziffern unbeachtlich sind.³ Dies erleichtert insbesondere eine nachträgliche Anbringung einer Dachbegrünung.

Unter der Marginalie «Gestaltung» wird zudem ein neuer Paragraph eingeführt, welcher die Begrünung im Besonderen regelt. § 238a E-PBG umfasst alle nicht überbauten Teile des Gebäudeumschwungs, denn im Gesetzestext ist die Rede von Vorgärten und anderen geeigneten Teilen des Gebäudeumschwungs. Die-

se Teile sollen als ökologisch wertvolle Grünflächen erhalten oder hergerichtet werden. Es ist zu befürchten, dass diese unbestimmten Rechtsbegriffe viel Klärungsbedarf provozieren werden.

Damit vermehrt Bäume und Sträucher gepflanzt werden können, sollen die Bestimmungen des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB) dahingehend abgeändert werden, dass Sträucher neu 50 Zentimeter anstatt 60 Zentimeter entfernt von der nachbarlichen Grenze gepflanzt werden dürfen, Feldobstbäume und kleinere Zierbäume einen Abstand von zwei Metern und Waldbäume und grosse Zierbäume einen Abstand von vier Metern einhalten müssen. Zudem soll der Bestandesschutz von Bäumen und Sträuchern verstärkt werden.

«Die für eine Dachbegrünung notwendigen Vorrichtungen wie etwa der Substrataufbau sind für die Einhaltung der Höhenmasse und die Berechnung der Nutzungsziffern unbeachtlich.»

Nicht übernommen hat der Kantonsrat die Einführung einer Unterbauungsziffer.⁴ Der Regierungsrat wollte den Gemeinden ein Instrument zur Beschränkung des Bauens im Untergrund geben, damit vermehrt insbesondere grössere Bäume gepflanzt werden könnten und die Versickerung von Wasser besser gewährleistet wäre. Die Annahme einer Unterbauungsziffer hätte insbesondere für die Parkierung und die Schaffung von genügend Nebenräumen Probleme bereiten können. Dafür fällt ein Instrument weg, welches insbesondere für die Versickerung von Wasser von Bedeutung gewesen wäre.

«Nicht übernommen hat der Kantonsrat die Einführung einer Unterbauungsziffer.»

Bei den meisten geplanten Änderungen handelt es sich um Kann-Vorschriften, das heisst, die Gemeinden können Regeln aufstellen und diese an ihre eigenen Bedürfnisse anpassen. Die zweite Lesung und die Schlussabstimmung, welche noch bevorstehen, werden zeigen, ob der Kantonsrat noch weitere Änderungen vornehmen wird.

2 PBG-Teilrevision Justierungen

Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 7. März 2023 diverse Justierungen am PBG an den Kantonsrat überwiesen.⁵ Diese sind derzeit noch in der kantonsrätlichen Kommission in der Beratung. Die Vorlage betrifft verschiedene, nicht miteinander in Zusammenhang stehende Themen.

2.1 Abweichung vom Siedlungsgebiet (Durchstossung)

Bauzonen sind grundsätzlich innerhalb des im kantonalen Richtplan festgelegten Siedlungsgebiets auszuscheiden (§ 47 Abs. 1 PBG). Der kantonale Richt-

plan ermöglicht bereits heute (kantonaler Richtplan Pte. 2.2.2 und 3.2.2), dass die Landwirtschaftszone für die Festsetzung einer Freihaltezone, einer Erholungszone oder einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen in der nachgeordneten Nutzungsplanung durchstossen werden kann. Diese Durchstos-

«Die Gemeinden können unter gegebenen Voraussetzungen Zonen für öffentliche Bauten und Erholungszone in der Landwirtschaftszone festsetzen.»

sung soll auf Gesetzesebene verankert werden. Dafür wird ein neuer Paragraf eingeführt (§ 46a E-PBG), in welchem festgehalten werden soll, dass bei Vorliegen eines wesentlichen öffentlichen Interesses ausserhalb des Siedlungsgebiets

Zonen für öffentliche Bauten, Erholungszone und Gestaltungspläne im Sinne von § 84 Abs. 2 PBG festgesetzt werden können.

Die richtplanerische Ausscheidung von Siedlungsgebiet ist für die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben unerwünscht, da bei einer späteren Zweckänderung den Wohn- und Arbeitsnutzungen Vorschub geleistet und dem Trennungsgrundsatz widersprochen würde.⁶ Die Gemeinden können unter gegebenen Voraussetzungen also Zonen für öffentliche Bauten und Erholungszone festsetzen. Zusätzlich kann die Baudirektion einen kantonalen Gestaltungsplan festsetzen, sofern die entsprechenden Einträge im kantonalen oder regionalen Richtplan vorhanden sind.

2.2 Erleichterung von befristeten Zwischennutzungen

Mit dem neuen Paragrafen § 221 E-PBG sollen befristete Zwischennutzungen ermöglicht werden, bei welchen von der Nutzuweise gemäss geltender Bau- und Zonenordnung abgewichen werden kann. Zwischennutzungen dienen der haushälterischen Nutzung des Bodens und der Siedlungsentwicklung und verhindern, dass Gebäude über längere Zeit leer stehen. Bei der Nutzuweise müssen die Grundvoraussetzungen der allgemeinen Ausnahmeregelung gemäss § 220 PBG nicht erfüllt sein. Die Gemeinden müssen aber eine Maximalfrist für die Zwischennutzung festlegen. Von den weiteren Bauvorschriften darf zudem nur abgewichen werden, wenn die Voraussetzungen gemäss § 220 PBG erfüllt sind, also besondere Verhältnisse vorliegen, der Gesetzeszweck gewahrt wird, ein öffentliches Interesse vorliegt und der Nachbarschutz gewahrt wird.

2.3 Klärung des massgebenden Terrains

Neu soll das massgebende Terrain bereits auf Gesetzesstufe geregelt werden. Mit der Harmonisierung der Baubegriffe ist das massgebende Terrain als der natürlich gewachsene Geländeverlauf definiert worden. In dicht überbauten Gebieten ist jedoch infolge von früheren Geländeänderungen der natürlich gewachsene Geländeverlauf häufig nicht mehr verlässlich feststellbar, was für Bauherrschaften und Gemeinden zu Mehraufwand und Rechtsunsicherheiten führt.⁷ Deshalb soll zur früheren Begriffsdefinition zurückgekehrt werden.

§ 253b E-PBG definiert in das massgebende Terrain analog dem früheren Begriff des gewachsenen Bodens. Für Neubauten soll entsprechend der bestehende Verlauf des Bodens bei Einreichung des Baugesuchs (gewachsener Boden) massgeblich sein. Für Erweiterungsbauten und Umbauten soll der gewachsene Boden bei Einreichung des ursprünglichen Baugesuchs als massgebendes Terrain gelten. Mit der Beibehaltung des Begriffs des massgebenden Terrains gemäss Harmonisierung sollen Gemeinden, welche ihre Bau- und Zonenordnungen bereits angepasst haben, nicht neu anpassen müssen. Durch die geplante Änderung wird lediglich die Definition der Bezugsgrösse (natürlich gewachsener Geländeverlauf wird neu gewachsener Boden) geändert.

«In dicht überbauten Gebieten ist infolge von früheren Geländeänderungen der natürlich gewachsene Geländeverlauf häufig nicht mehr verlässlich feststellbar.»

Die Möglichkeit zur planerischen Festsetzung des massgebenden Terrains soll als sinnvolle Neuerung der Harmonisierung beibehalten werden. Eine solche Festsetzung kann aus planerischen oder erschliessungstechnischen Gründen gebietsweise in der Bau- und Zonenordnung oder einzelfallweise im Baubewilligungsverfahren festgelegt werden, womit die Bindung an den bestehenden Terrainverlauf für Neubauten oder jenen Terrainverlauf bei Einreichung des ursprünglichen Baugesuchs entfällt.

2.4 Abstandsregelung Bau- und Landwirtschaftszone

Das PBG kennt keine Abstandsvorschriften zwischen Bau- und Landwirtschaftszone. Die neue Abstandsregelung in § 263 E-PBG soll den gemäss Rechtsprechung notwendigen angemessenen Abstand vereinheitlichen. Für oberirdische Gebäude soll der Abstand 3,5 Meter betragen, für unterirdische Bauten, Unterniveaubauten, Kleinbauten und Anbauten 1,5 Meter. Die Begründung von Näherbaurechten ist zudem ausgeschlossen.

2.5 Fristerstreckung zur Umsetzung der harmonisierten Baubegriffe und Messweisen

Gemäss geltender Übergangsbestimmungen müssen die Gemeinden ihre Bau- und Zonenordnungen bis spätestens acht Jahre ab Inkrafttreten der Änderungen des PBG zur Harmonisierung anpassen. Die Änderung trat am 1. März 2017 in Kraft, womit die Umsetzungsfrist noch bis zum 28. Februar 2025 dauert. Es ist absehbar, dass nicht alle Gemeinden ihre Bau- und Zonenordnungen bis zu diesem Zeitpunkt angepasst haben werden, weshalb die Umsetzungsfrist einmalig um drei Jahre bis am 29. Februar 2028 verlängert werden soll. Sofern einzelne Gemeinden diese verlängerte Frist nicht einhalten werden, kann die Baudirektion aufsichtsrechtliche Massnahmen prüfen.⁸

3 PBG-Revision Kleinsiedlungen

Neben den notwendigen und ebenfalls geplanten Anpassungen im kantonalen Richtplan zu den Weilern, muss auch das PBG angepasst werden. Die Richtplanrevision sieht vor, dass Kleinsiedlungen, welche nicht einer Bauzone zugeordnet werden können, aber auch nicht als kleinere Gebäudegruppen gelten und somit der kantonalen Landwirtschaftszone zugeteilt werden, im Richtplan

als Weilerzone ausgeschieden werden. In der Richtplankarte werden diese Weilerzonen speziell gekennzeichnet und im Richtplankarte werden die zulässige Nutzung und die zulässigen baulichen Mass-

«Im Richtplankarte werden die zulässige Nutzung und die zulässigen baulichen Massnahmen beschrieben.»

nahmen beschrieben.⁹ Nun sind Richtplanrevision und PBG-Revision in die Vernehmlassung geschickt worden.

Der neue Paragraph § 64a Abs. 1 VE-PBG umschreibt den Zweck von Weilerzonen. Sie dienen der Erhaltung der bestehenden Weilerstruktur samt ihrer charakteristischen Umgebung und der massvollen Nutzung der bestehenden Bauvolumen. Abs. 2 sodann bestimmt, dass Bau- und Zonenordnungen nach Massgabe des kantonalen Richtplans Bau- und Nutzungsvorschriften aufstellen können. Der Richtplankarte wird damit zur Leitplanke für die Bau- und Nutzungsvorschriften.

Da es sich bei Weilerzonen um Nichtbauzonen handelt, sind Neubauten grundsätzlich nicht zulässig. Alle baulichen Tätigkeiten sowie Nutzungsänderungen sind nur dann zulässig, wenn sie dem langfristigen Erhalt eines Weilers dienen, also dem Zonenzweck gemäss § 64a Abs. 1 VE-PBG entsprechen.

Da bei Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone eine Entscheidung der zuständigen kantonalen Behörde erforderlich ist, soll der Anhang der Bauverfahrensordnung entsprechend angepasst werden. Bei zonenkonformen Bauvorhaben in der Weilerzone erteilt weiterhin die örtliche Baubehörde die baurechtliche

Bewilligung. Die örtliche Baubehörde übermittelt das Baugesuch inklusive eigener Stellungnahme zur Vereinbarkeit des Bauvorhabens mit der kommunalen Bau- und Zonenordnung dem Amt für

«Bei zonenkonformen Bauvorhaben in der Weilerzone erteilt weiterhin die örtliche Baubehörde die baurechtliche Bewilligung.»

Raumentwicklung. Ist das Bauvorhaben zonenkonform, ist lediglich die Zustimmung des Amtes für Raumentwicklung erforderlich. Wenn ein Bauvorhaben in der Weilerzone nicht dem Zonenzweck entspricht, prüft das Amt für Raumentwicklung, ob gemäss Art. 24 ff. RPG eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann. In diesem Fall ergeht eine kantonale Gesamtverfügung.

4 PBG-Revision Fruchtfolgeflächen FFF

Die kantonale Praxis, dass Fruchtfolgeflächen (FFF) bei deren Beanspruchung zu kompensieren sind, soll für die Beanspruchung von FFF durch private Vorhaben eine grundeigentümerverbindliche Kompensationspflicht für Private eingeführt werden. Dazu ist eine gesetzliche Grundlage notwendig, welche nun in der Vernehmlassung ist. Die Kompensationspflicht soll neu auch für zonenkonforme Bauten gelten, also auch für landwirtschaftliche Bauten. Die Kompensationspflicht besteht sowohl im Falle von Planungen (beispielsweise Einzonungen, Gestaltungspläne) als auch bei baulicher Nutzung.¹⁰

«Die Kompensationspflicht soll neu auch für landwirtschaftliche Bauten gelten.»

5 PBG-Revision Kürzere Fristen im Baubewilligungsverfahren

Auch die Verkürzung der Fristen ist in die Vernehmlassung geschickt worden und betrifft die Vorprüfung, welche neu zwei Wochen anstatt drei Wochen in Anspruch nehmen darf. Der baurechtliche Entscheid der kantonalen und kommunalen Baubehörde soll neu höchstens zwei Monate anstatt drei Monate seit der Vorprüfung auf sich warten lassen, wobei die Beurteilung von Neubauvorhaben oder grösseren Umbauten drei Monate in Anspruch nehmen darf.¹¹ Die Vernehmlassung wird zeigen, wie diese geplanten Änderungen von den Gemeinden akzeptiert werden.

Zusätzlich soll das Anzeigeverfahren auf zonenkonforme Nutzungsänderungen bei Räumlichkeiten und Flächen ausgeweitet werden. Dazu soll der heute gültige Tatbestand in § 14 lit. h BVV textlich geändert werden. Die Einschränkung auf Räumlichkeiten und Flächen soll sicherstellen, dass nicht beliebige Nutzungsänderungen im Anzeigeverfahren geprüft werden können, sondern nur solche, die mit der bestehenden Zonenordnung klar im Einklang stehen.

6 PBG-Revision Baulinien

Ebenfalls in die Vernehmlassung geschickt worden ist die Revision der Baulinien.¹² Ein früheres Revisionsvorhaben wurde aufgrund von sich stellenden Grundsatzfragen gestoppt. Mit der Harmonisierung der Baubegriffe wurden zudem die zulässigen Masse von vorspringenden Gebäudeteilen im Baulinienbereich erheblich erweitert (§ 6c ABV). Diese neue Vorlage sieht keine grundlegenden Änderungen an der gesetzlich normierten Wirkung der Baulinien vor, soll aber die Regelung der vorspringenden Gebäudeteile anpassen, die Anpassung von Baulinien im Quartierplanverfahren vereinfachen und Ausnahmen im Strassen- und Wegabstandsbereich festlegen.

6.1 Neuregelung der vorspringenden Gebäudeteile

Die Regelung von § 6c ABV soll in § 253b VE-PBG überführt werden. Damit kann § 100 VE-PBG eine von der Grundnorm abweichende Regelung vorsehen. Im Untergeschoss und im ersten Vollgeschoss sind vorspringende Gebäudeteile

«Im Untergeschoss und im ersten Vollgeschoss sind vorspringende Gebäudeteile nicht erlaubt.»

nicht erlaubt (§ 100 Abs. 1 VE-PBG). Damit soll sichergestellt werden, dass die Fassade als Grundebene in Erscheinung tritt und eine einheitliche Fassadenflucht gewährleistet ist. Geschlossene

Gebäudevorsprünge wie Erker oder Wintergärten sollen gegenüber der Fassade einen untergeordneten Charakter aufweisen (§ 100 Abs. 3 VE-PBG). Untergeordnet sind die Gebäudevorsprünge beispielsweise dann, wenn sie über die Fassade verteilt angeordnet werden oder andersartig materialisiert sind.¹³ Offene vorspringende Gebäudeteile wie Balkone hingegen sind ab dem zweiten

«Offene vorspringende Gebäudeteile wie Balkone sind ab dem zweiten Vollgeschoss uneingeschränkt zulässig.»

Vollgeschoss uneingeschränkt zulässig. In Ausnahmefällen dürfen vorspringende Gebäudeteile auch abgestützt werden (§ 100 Abs. 4 VE-PBG), wobei natürlich insbesondere an Balkonabstützungen zu

denken ist. Zudem bleibt die bereits heute mögliche weiter gehende und andersartige Beanspruchung des Baulinienbereichs in Ausnahmefällen möglich.

6.2 Vereinfachte Anpassung der Baulinien in Quartierplänen

Die heute geltende Regel, wonach Baulinien, welche im Rahmen eines Quartierplanverfahrens festgelegt worden sind, nur im Rahmen einer Revision des Quartierplans verändert werden dürfen, wird aufgegeben. Solche Baulinien sollen im ordentlichen Festsetzungsverfahren gemäss § 108 PBG angepasst oder aufgehoben werden können, sofern es sich um Fälle von untergeordneter Bedeutung handelt (§ 125 Abs. 3 VE-PBG). Damit gemeint sind Fälle, bei welchen keine öffentlichen Interessen oder keine Interessen von mit der Anpassung nicht einverstandenem Dritten betroffen sind.¹⁴

6.3 Bauten im Strassen- und Wegabstandsbereich

Im Abstandsbereich von Strassen und Wegen besteht ein grundsätzliches Bauverbot für oberirdische Gebäude. Vorspringende Gebäudeteile dürfen grundsätzlich gemäss des heute geltenden § 6c ABV höchstens zwei Meter sowie auf der Hälfte des zugehörigen Fassadenabschnitts in den Abstandsbereich hineinragen.

Sofern jedoch kleinere Strassen- und Wegabstände bestehen, so sollen vorspringende Gebäudeteile weniger in den Abstandsbereich hineinragen dürfen (§ 265 Abs. 2 VE-PBG). Dazu werden zwei Varianten vorgeschlagen. Gemäss

Variante 1 dürfen vorspringende Gebäudeteile bei Abständen von 3,5 Metern oder weniger höchstens 1,5 Meter in den Abstandsbereich hineinragen. Diese Variante ist weit weniger einschränkend als Variante 2, welche bereits bei Strassenabständen von weniger als sechs Metern die vorspringenden Gebäudeteile auf 1,5 Meter und einen Drittel des zugehörigen Fassadenabschnitts beschränken will.

«Es wird die Möglichkeit geschaffen, dass auch im Strassen- und Wegabstandsbereich Ausnahmen vom Bauverbot für oberirdische Gebäude erteilt werden können.»

Gemäss neu formuliertem § 265 Abs. 3 VE-PBG wird die Möglichkeit geschaffen, dass auch im Strassen- und Wegabstandsbereich Ausnahmen vom Bauverbot für oberirdische Gebäude erteilt werden können. Vorausgesetzt werden eine Interessenabwägung sowie allfällige sichernde Nebenbestimmungen.¹⁵

Maja Saputelli, Rechtsanwältin, Zürich

¹ Protokoll des Zürcher Kantonsrates, 40. KR-Sitzung, Montag, 29. Januar 2024, 14:30 Uhr.

² Antrag des Regierungsrates vom 14. September 2022, Vorlage 5860 Planungs- und Baugesetz (PBG), Änderung, Klimaangepasste Siedlungsentwicklung, S. 20.

³ Antrag RR vom 14. September 2022 (EN 2), S. 24.

⁴ Protokoll Zürcher KR (EN 1), S. 41.

⁵ Antrag des Regierungsrates vom 7. März 2023, Vorlage 58889 Planungs- und Baugesetz (PBG), Änderung, Justierungen.

⁶ Antrag RR vom 7. März 2023 (EN 5), S. 12.

⁷ Antrag RR vom 7. März 2023 (EN 5), S. 17.

⁸ Antrag RR vom 7. März 2023 (EN 5), S. 15.

⁹ Kantonaler Richtplan, Richtplantext Teilrevision 2022, Öffentliche Auflage, Kapitel 2.5.3 b).

¹⁰ Kantonale Baudirektion, Vorentwurf mit erläuterndem Bericht und Synopse vom 27. April 2023, Kompensationspflicht für Fruchtfolgefleichen (Änderung des Planungs- und Baugesetzes).

¹¹ Kantonale Baudirektion, Vorentwurf mit erläuterndem Bericht vom 23. November 2023, PBG-Änderung «Kürzere Fristen im Baubewilligungsverfahren»; Vernehmlassung.

¹² Kantonale Volkswirtschaftsdirektion, Vorentwurf mit erläuterndem Bericht, PBG-Revision «Baulinien».

¹³ Kantonale VD (EN 12), S. 5.

¹⁴ Kantonale VD (EN 12), S. 4.

¹⁵ Kantonale VD (EN 12), S. 8.