

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 1. Juli 2020

### **664. Raumentwicklung und Baubewilligungsverfahren (Stellenplan)**

#### **A. Ausgangslage**

Die Raumplanung prägt das Bild und die Zukunft des Kantons in räumlicher Hinsicht. Sie setzt sich für einen attraktiven Lebensraum sowie für eine haushälterische, nachhaltige und umweltgerechte Nutzung des Bodens ein, schafft die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung und schützt gleichzeitig Kultur- und Landschaftsgüter.

Die Schweiz im Allgemeinen und der Kanton Zürich im Besonderen zeichnen sich seit Jahrzehnten durch ein deutliches und anhaltendes Bevölkerungswachstum aus. Im Kanton Zürich ist die Bevölkerung allein von 2000 bis 2018 um 20% auf 1,5 Mio. Menschen angewachsen. Bis 2040 wird mit einer Bevölkerung von mindestens 1,8 Mio. Menschen gerechnet; das entspricht erneut einem Zuwachs in der Grössenordnung des gesamten Kantons Freiburg in nur 20 Jahren.

Entsprechend nehmen die Bautätigkeit und der dadurch entstehende Druck auf Bauland und Schutzgüter stetig zu. Das Bevölkerungswachstum soll vor allem innerhalb des Siedlungsgebiets aufgefangen werden, um Landschafts- und Erholungsräume so gut als möglich zu erhalten. Bestehende Reserven müssen durch Innenentwicklung, Umnutzung und Verdichtung genutzt werden, bevor neue Bauzonen ausgeschieden werden können. Planungs- und Baubewilligungsverfahren nehmen nicht nur in der Anzahl zu, sie werden immer komplexer, weil immer mehr Interessen aufeinandertreffen.

Die heutige personelle Situation im Bereich Raumentwicklung und Baubewilligungsverfahren entspricht nicht mehr den Anforderungen, welche sich durch das anhaltende demografische Wachstum ergeben. Für die Entwicklung des Kantons und der Gemeinden sowie für die Bevölkerung und die Wirtschaft ist eine funktionierende Raumentwicklung ein zentraler Schlüssel für Standortattraktivität.

#### **B. Betroffene Ämter und Abteilungen**

Von den Auswirkungen des Bevölkerungswachstums sind folgende Ämter und Abteilungen betroffen: Amt für Raumentwicklung (ARE), Amt für Landschaft und Natur (ALN) und Abteilung Koordination Bau und Umwelt im Generalsekretariat der Baudirektion (KOBÜ).

Die Abteilung Raumplanung (26,7 Stellen) des ARE befindet sich an einer Schnittstelle zwischen kommunalen, regionalen, kantonalen, nationalen und privaten Vorhaben. Sie ist verantwortlich für die Erarbeitung des kantonalen Richtplans und Planungsträgerin bei kantonalen Gestaltungsplänen nach §§ 44a und 84 des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1). Ausserdem ist sie zuständig für die Umsetzung von Planungsvorhaben des Bundes und steht in engem Austausch mit zahlreichen kantonalen Fachstellen sowie Nachbarkantonen. Bei kommunalen Richt- und Nutzungsplänen, regionalen Richtplänen und privaten Gestaltungsplänen ist sie Genehmigungsinstanz, bei Baugesuchen im Ortsbild und ausserhalb der Bauzone Bewilligungsinstanz. Geschäfte im Bereich Richt- und Nutzungsplanung sowie Ortsbildschutz werden in den geografisch unterteilten Teams Nord-Ost und Süd-West bearbeitet (zusammen 12,4 Stellen). Baugesuche ausserhalb der Bauzonen, kantonale Gestaltungspläne für Kiesabbau und Deponien sowie Landschaftsschutzvorhaben sind der Fachstelle Landschaft (7,8 Stellen) zugeordnet.

### **C. Handlungsbedarf bei Genehmigungsverfahren der Richt- und Nutzungsplanung**

#### ***a) Gesetzliche Neuerungen der letzten Jahre brauchen Mittel zur Umsetzung***

Die Richt- und Nutzungsplanung ist aufgrund der rechtlichen Vorgaben und des Ziels der Nutzung innerer Reserven in den letzten Jahren fachlich und juristisch immer komplexer geworden. Siedlungsentwicklung nach innen, Bauen im Bestand und Umnutzung stellen hohe Anforderungen und bedürfen neuer Lösungsansätze. Dabei sind auch die Gemeinden und Regionen sehr gefordert. Sie bedürfen nicht nur der Beratung durch den Kanton, etwa im Rahmen von Ortsplanungsgesprächen, sondern erwarten auch Präsenz und Fachkompetenz bei der Lösung von komplexen Nutzungskonflikten vor Ort.

Zur Komplexität beigetragen haben zahlreiche gesetzliche Neuerungen der letzten Jahre, welche einerseits der Vereinheitlichung dienen, andererseits neue Herausforderungen an die Raumplanung stellen: Die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) hat zum Ziel, die wichtigsten Baubegriffe und Messweisen gesamtschweizerisch zu vereinheitlichen. Im Kanton Zürich wurde die Harmonisierung mit einer Revision des PBG und der Allgemeinen Bauverordnung (LS 700.2) umgesetzt (in Kraft getreten am 1. März 2017). Die Änderungen müssen in den Bau- und Zonenordnungen (BZO) sämtlicher Gemeinden berücksichtigt werden. Die BZO-Revisionen sind bis 2025 zur Genehmigung einzureichen. Am 11. Mai 2016 hat der Regierungsrat die Verordnung über die Darstellung von Nutzungsplänen (LS 701.12) erlassen

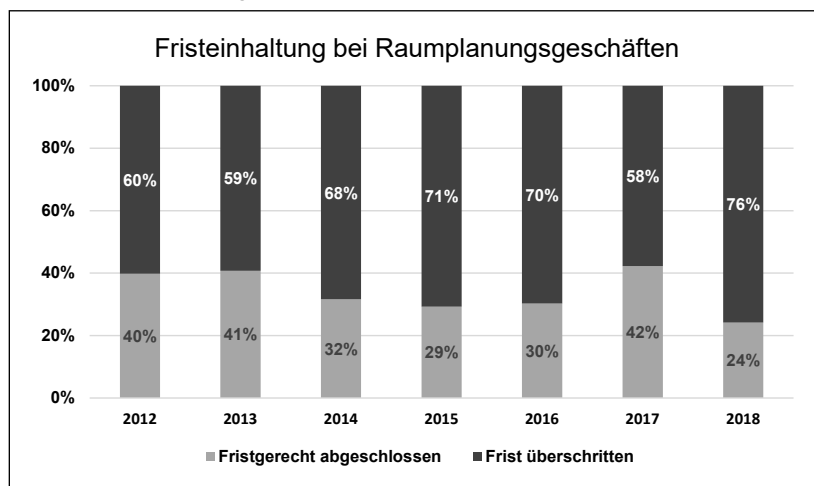
(in Kraft getreten am 1. August 2016). Für die Digitalisierungsbemühungen in der Richt- und Nutzungsplanung sind diese Neuerungen zentral, da sie zu einheitlichen Datengrundlagen führen. Die Umsetzung muss jedoch auch überprüft und wenn nötig durchgesetzt werden.

In den letzten zwölf Monate wurden mit dem Mehrwertausgleichsgesetz (MAG, Beschluss des Kantonsrates von 28. Oktober 2019, Inkraftsetzung voraussichtlich auf 1. Januar 2021), der Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (LS 700.8, in Kraft getreten am 1. November 2019), der Verkehrserschliessungsverordnung (Genehmigung des Kantonsrates vom 20. April 2020, in Kraft getreten am 1. Juni 2020) drei gewichtige gesetzliche Neuerungen beschlossen. Zudem ist eine PBG-Revision (Uferbereichsplanung, Vorlage 5469) hängig. Weitere Revisionen des PBG sind in Planung. Auch Gesetzesrevisionen auf Bundesebene haben Auswirkungen auf die Kantone, wie etwa die Revision des Gewässerschutzgesetzes (GSchG, SR 814.20), die am 1. Januar 2011 in Kraft trat (AS 2010, 4285). Die flächendeckende Festlegung des Gewässerraums im Siedlungsgebiet führt dazu, dass sich überlagernde Interessen im Bereich von Gewässern im Siedlungsgebiet gegeneinander abgewogen werden müssen.

Für das ARE sind diese Neuerungen mit erheblichem Mehraufwand verbunden. Es geht dabei weniger um zusätzliche Vollzugsaufgaben wie im Falle des MAG, vielmehr müssen die neuen Regelungen in die Richt- und Nutzungsplanung einfließen. Nach der aufwendigen Erarbeitung unter der Leitung oder der Beteiligung des ARE muss konkretisiert werden, welche praktischen Anforderungen sich für die Richt- und Nutzungsplanung ergeben. Gemeinden benötigen zusätzliche Beratungsleistungen und die Gebietsbetreuenden haben bei der Beurteilung von Planungsvorhaben zusätzlichen Prüfaufwand, der in der Implementierungsphase besonders intensiv ausfällt und auch längerfristig bestehen bleibt. Dieser zusätzliche Bearbeitungsaufwand und die vermehrt erforderlichen Beratungsleistungen zugunsten von Gemeinden und Vorhabenträgern bemisst sich je Planungsvorhaben kurzfristig auf bis zu 100%, mittel- bis langfristig auf durchschnittlich 20%. Die zusätzlichen Aufgaben müssen derzeit alle mit bestehenden personellen Mitteln bewältigt werden. Da diese jedoch fast vollständig durch ausstehende Fristgeschäfte gebunden sind, entsteht eine für alle Beteiligten nachhaltig belastende Situation: Der Vollzug der Erlasse kann nur ungenügend oder gar nicht in die Praxis des ARE einfließen. Fragen von Gemeinden und Regionen bleiben oft unbeantwortet, was deren Planungsprozesse ebenfalls verzögert. Dringende Gesetzesrevisionen können nicht vorangetrieben werden.

**b) Bearbeitungsfristen werden nicht eingehalten, Rechtsmittelverfahren haben sich verzehnfacht**

Nicht nur inhaltlich, auch prozessual haben die Erlasse der letzten Jahre Folgen: Mit der am 1. Oktober 2014 in Kraft getretenen Änderung des PBG (Verfahren und Rechtsschutz) muss die Vorprüfung der BZO, der Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne neu innert zwei Monaten erfolgen (§ 87a PBG), davor war keine entsprechende Bearbeitungsfrist vorgesehen. Die Gemeinden planen ihre Prozesse unter Berücksichtigung dieser Vorgabe. Tatsächlich kann das ARE die Fristen jedoch seit Inkrafttreten der Änderung mehrheitlich nicht einhalten: Lediglich ein Drittel der Fälle (34%) konnte fristgerecht abgeschlossen werden. Bei 64% kam es zu Fristüberschreitungen, wobei sich bei 29% deutliche Fristüberschreitungen von einem Monat bis zu einem Jahr ergaben. Durch diese Verzögerungen werden Gemeinden und Quartiere sowie Private in ihrer Entwicklung blockiert.



Aufgrund derselben PBG-Revision müssen die Gemeinden seit 2014 den Genehmigungsentscheid der Baudirektion vor der öffentlichen Bekanntmachung und Auflage einholen (§ 5 Abs. 3 PBG). Planfestsetzung und Genehmigung können daraufhin gemeinsam beim Baurekursgericht angefochten werden. Entsprechend ist die Baudirektion nun immer auch in einem Rekursverfahren vor Baurekursgericht beteiligt. Während 2012–2014 durchschnittlich zwei bis drei Genehmigungen beim Verwaltungsgericht angefochten wurden, stieg diese Zahl in den Jahren 2015–2019 auf durchschnittlich 25 pro Jahr.

***c) Mittelbedarf in den Abteilungen Raumplanung sowie Recht und Verfahren***

Die Arbeitslast ist mit den vorhandenen personellen Mitteln nicht zu bewältigen. Die Zahlen der letzten Jahre zeigen, dass es sich dabei nicht um ein vorübergehend situationsbedingtes, sondern um ein strukturelles Problem handelt, welches durch interne Reorganisationen, Mittelverschiebungen zwischen Teams sowie Prozessoptimierungen und digitale Geschäftsabwicklung nicht entschärft werden konnte. Jährlich werden rund 220 Richt- und Nutzungspläne geprüft und genehmigt. Mit dieser Aufgabe sind von den 12,4 Stellen 10,0 Stellen betraut. Für den zusätzlich anfallenden Prüf- und Beratungsaufwand infolge gesetzlicher Anpassungen (+20%) sind zwei raumplanerische Fachkräfte erforderlich. Nur gerade ein Drittel der Geschäfte kann innert Frist bearbeitet werden. Um dies deutlich zu verbessern, müssen in den Teams Süd-West und Nord-Ost verbesserte Stellvertreter- und Entlastungssysteme geschaffen werden. Derzeit betreut jeweils eine Gebietsbetreuung die Planungsgeschäfte einer gesamten Region, was angesichts der Zunahme der Geschäfte in Anzahl und Komplexität nicht mehr geleistet werden kann. Pro Team ist mindestens eine zusätzliche Gebietsbetreuung notwendig, um Spitzen aufzufangen und die Fristeinhaltung künftig zu gewährleisten. Insgesamt sind somit zwingend vier raumplanerische Fachkräfte (Richtposition Architekt/in, Klasse 20 VVO) erforderlich, um die Aufgaben gegenüber den Gemeinden wahrnehmen zu können. Neben der Entlastung der Gebietsbetreuenden von der täglichen Genehmigungsarbeit müssen ferner Mittel zur Verfügung stehen für übergeordnete Aufgaben: Um Digitalisierungsprojekte und Prozessoptimierungen weiter voranzutreiben, wäre eine zusätzliche Fachperson mit Raumplanungs- und GIS-Kenntnissen erforderlich.

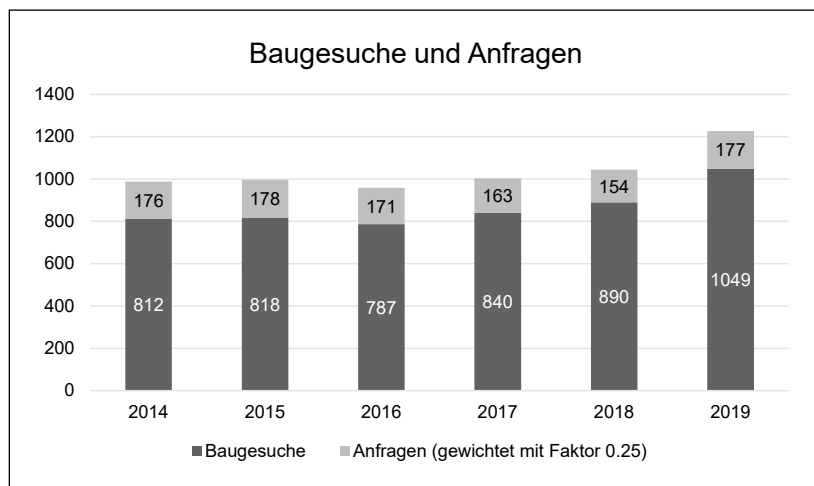
Das strukturelle Problem bei der fristgerechten Bearbeitung von Raumplanungsgeschäften wird verstärkt durch einen anhaltenden Personalmangel in der Abteilung Recht und Verfahren: Es stehen derzeit nur 1,5 Stellen für die juristische Beratung und Betreuung der Rechtsmittelverfahren im Bereich der Richt- und Nutzungsplanung zur Verfügung. Die Nutzungskonflikte sind jedoch im Rahmen von Innenentwicklung, Umnutzung und Verdichtung um ein Vielfaches häufiger geworden als früher: Oft ist eine umfassende Interessenabwägung notwendig, um zu Entscheiden zu gelangen. Rechtsmittelverfahren haben in den letzten Jahren um das Zehnfache zugenommen. Sie haben wegen der nicht erstreckbaren gesetzlichen und gerichtlichen Fristen bei der Bearbeitung Priorität, was wiederum häufig zu einem Rückstau bei der juristischen Qualitätssicherung von

laufenden Planungsvorhaben führt. Die Unterbesetzung hat zudem zur Folge, dass Erarbeitung und Einführung gesetzlicher Neuerungen über Monate bis Jahre verzögert werden müssen. Es werden deshalb zusätzliche 2,0 Stellen in der Abteilung Recht und Verfahren benötigt: Eine Stelle juristische/r Sekretär/in in Klasse 20 VVO mit Fokus auf Qualitätssicherung und Rechtsmittelverfahren in Planungsgeschäften sowie eine Stelle juristische/r Sekretär/in mbA in Klasse 21 VVO mit Fokus auf Rechtsetzungsprojekte und Beratung bei der Umsetzung der in jüngerer Zeit verabschiedeten Erlasse.

#### **D. Handlungsbedarf im Bereich der Bewilligungsverfahren ausserhalb der Bauzonen**

##### ***a) Starker Anstieg der Zahl der Baugesuche für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen***

Das Raumplanungsgesetz (RPG, SR 700) schreibt vor, dass alle Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen der zuständigen kantonalen Behörde zu unterbreiten sind (Art. 16–16b, 24–24d sowie 37a RPG und in Art. 33–43 Raumplanungsverordnung [SR 700.1]). Gemäss Bauverfahrensverordnung (LS 700.6) entscheidet die Baudirektion, ob das Bauvorhaben bewilligungsfähig ist. Materiell bearbeitet werden die Gesuche von der Fachstelle Landschaft, koordiniert werden sie von der Leitstelle für Baubewilligungen.



Der demografische Wandel hat auch ausserhalb der Bauzonen zu einer Beschleunigung der Entwicklung geführt, die einhergeht mit dem Strukturwandel in der Landwirtschaft. Bauliche Veränderungen sind häufig unabdingbar, um den betrieblichen Fortbestand zu gewährleisten. 2014 wurden 812 Baugesuche ausserhalb der Bauzonen eingereicht, 2019 waren es 1049 (+29%). Der Anstieg war vor allem in den letzten Jahren stark: Die Beurteilungen stiegen von 787 (2016) auf 1049 (2019). Seit Beginn der Erhebung der Anfragen im Jahr 2012 haben sich diese zudem fast verdoppelt (2012: 372; 2019: 708).

***b) Zusätzliche Aufgaben seit 2012 können nicht bewältigt werden***

In der Abteilung Bauen ausserhalb Bauzonen ist der Personalbestand seit 2012 gleich geblieben. Gleichzeitig wurden mit der Verschiebung zusätzliche gesetzliche Aufgaben übernommen, die nicht erledigt werden konnten: das Erstellen und Überarbeiten von Landschaftsschutzverordnungen und die Festsetzung von kantonalen Gestaltungsplänen Kies und Deponie. In jüngerer Zeit ist zudem die sehr zeitintensive Mitwirkung bei der Standortsuche für Bodenaufwertungsprojekte und Aushubdeponien dazugekommen.

Durch organisatorische Massnahmen konnten die Bearbeitungsabläufe in den letzten drei Jahren beschleunigt werden. Nichtsdestotrotz hat der Zuwachs von Geschäften und Aufgaben bei gleichbleibenden personellen Mitteln nachhaltige Folgen: Bearbeitungsfristen können nicht eingehalten und Anfragen können nicht mehr entgegengenommen werden; 500 Geschäfte ausserhalb der Bauzonen sind zurzeit pendent. Damit wird der unerlässliche Strukturwandel in der Landwirtschaft gebremst, was bei Privaten, Gemeinden und Verbänden für Verärgerung sorgt. Die Kieswirtschaft wird mit ihren Projekten gehemmt. Gesetzliche Aufträge und Bundesvorgaben im Bereich des Landschaftsschutzes werden nicht umgesetzt.

***c) Mittelbedarf in der Fachstelle Landschaft des ARE***

Sowohl das Bevölkerungswachstum als auch der Strukturwandel in der Landwirtschaft halten als Haupttreiber des Bauens ausserhalb der Bauzonen an. Die Anzahl der Baugesuche wird sich voraussichtlich auf hohem Niveau stabilisieren (jährlich rund 1000 Baugesuchen und rund 700 Anfragen) oder gar weiter ansteigen. Ein Rückgang ist aufgrund der Entwicklung unwahrscheinlich. Der zusätzliche Aufwand ist nur mit zusätzlichen personellen Mitteln zu bewältigen. Unter Berücksichtigung der Bearbeitungskapazitäten pro Person sind mindestens zwei Stellen notwendig, um allein die eingehenden Baugesuche bearbeiten zu können (7,8 Stellen + 29% Bedarf = 10,1 Stellen, entspricht 2,3 zusätzlichen Stellen). Eine

weitere Stelle ist notwendig, um die ebenfalls stetig angestiegenen Anfragen zu bearbeiten (7,8 Stellen + 18% Bedarf = 9,2 Stellen, entspricht 1,4 zusätzlichen Stellen). Zusammengefasst bedarf es hier somit 3,7 zusätzlicher Stellen.

Dazu kommen die gesetzlich vorgegebenen hoheitlichen Aufgaben, die derzeit aufgrund der Situation fast vollständig unbearbeitet bleiben, aber zwingend bald bearbeitet werden müssen: Für die Bearbeitung der pendenten Geschäfte im Bereich Kies und Deponie, Aushubdeponien und Bodenaufwertungen sowie für die Erstellung der Landschaftsschutzverordnungen sind zwei weitere Fachkräfte erforderlich. Aufgrund der hohen Auslastung durch die termingebundenen Baugesuche hat sich in den vergangenen Jahren wiederholt bestätigt, dass diese Aufgaben im Sinne einer Verzichtplanung immer weiter vertagt werden mussten. Da davon ausgegangen werden kann, dass bei den Stellen untereinander auch Synergien genutzt werden können, wird der Bedarf bei den unterschiedlichen Aufgaben auf ganze Stellen abgerundet. Insgesamt werden somit fünf Stellen Architekt/in (Klasse 19 VVO) in der Fachstelle Landschaft benötigt.

Auch ausserhalb des Siedlungsgebiets gehen Abklärungen im Rahmen von Baugesuchen immer mit juristischer Beratung einher. Es wird eine zusätzliche Stelle juristische/r Sekretär/in (Klasse 20 VVO) aufgrund des Anstiegs an Gesuchen, Anfragen und Rechtsmittelverfahren benötigt.

#### ***d) Mittelbedarf in der Fachstelle Bodenschutz und der Abteilung Landwirtschaft des ALN***

Das ARE nimmt viele Aufgaben ausserhalb der Bauzonen in integrativer Zusammenarbeit mit dem ALN wahr. In den letzten Jahren hat der Schutz der Ressource Boden allgemein und der Fruchtfolgeflächen im Besonderen stark an Bedeutung gewonnen. Bodenschutzrechtliche Aspekte wurden erfolgreich in die Beurteilung der meisten flächenrelevanten Bauvorhaben integriert. Neben der Planung und Baubewilligung hat das ALN dabei auch die korrekte Bauausführung sowie die Kompensation von Verlusten an Fruchtfolgeflächen sicherzustellen, die Qualität rekultivierter Böden zu prüfen und die Kartenwerke zum Zürcher Boden entsprechend zu aktualisieren. Die Zunahme der betroffenen bodenrelevanten Vorhaben beträgt rund 30% (jährlich rund 560 Vorhaben 2017–2019 im Vergleich zu rund 430 Vorhaben 2014–2016). Die rund 430 Vorhaben konnten mit 500 Stellenprozenten knapp innert Frist erledigt werden. Für die Bewältigung von 560 Vorhaben wären zusätzliche 150 Stellenprozente erforderlich. Neben der erhöhten Fallzahl, die voraussichtlich weiter ansteigen wird, nahm die Komplexität der bodenrelevanten Bauvorhaben und die Anzahl notwendiger Absprachen mit anderen Fachstellen zu. Dies führt zu Pendenzen, die mit den bestehenden personellen Mitteln nicht

sachgerecht aufgearbeitet werden können. Insbesondere bei der Verwertung von abgetragenen Bodenmaterial zur Kompensation von Fruchtfolgeflächen, sogenannten landwirtschaftlichen Bodenaufwertungen, ist zudem weiterhin eine deutliche Zunahme zu erwarten.

Für landwirtschaftliche Bauten ausserhalb der Bauzonen hat die Anzahl an fachlichen Beurteilungen zuhanden des ARE in den letzten drei Jahren um rund 10% (im Schnitt 294 Gesuche pro Jahr) zugenommen, was mit einem Anstieg in der Komplexität einherging. Dies deshalb, weil in der landwirtschaftlichen Praxis verschiedene raumplanungsrechtlich anspruchsvolle Betriebszweige zugenommen haben, wie z. B. Agrotourismus, Lohnunternehmen oder Pferdehaltung. Neu dazugekommen sind Berechnungen und Abwicklungen im Zusammenhang mit dem Umweltschutz. Im Bereich der Spezialkulturen müssen aufgrund von neuen Anbausystemen und Methoden immer wieder neue raumplanerische Fragen beantwortet werden. Die für diesen Bereich vorgesehenen 220 Stellenprozent können 250 Gesuche innert Frist bearbeiten. Für künftig rund 350 Gesuche pro Jahr wären 300 Stellenprozent erforderlich.

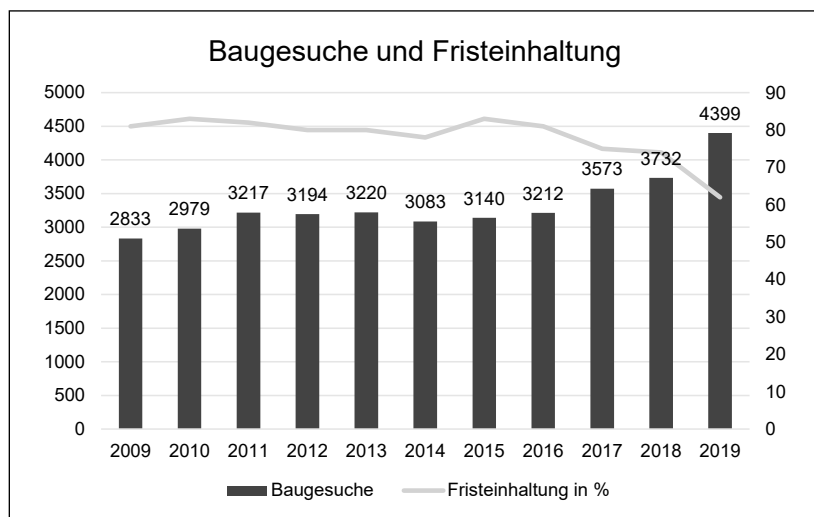
Um die Vollzugspendenzen in beiden Bereichen zu bearbeiten sowie den vermehrten Koordinationsaufwand abzudecken, benötigt das ALN bei gleichzeitig weiterer Optimierung der Abläufe zusätzliche zwei Stellen Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in (Klasse 18 VVO).

#### **E. Abteilung Koordination Bau und Umwelt des Generalsekretariats**

Die Leitstelle für Baubewilligungen der Abteilung Koordination Bau und Umwelt (KOBU) leitet und koordiniert die Baubewilligungsverfahren der eingereichten Baugesuche innerhalb der kantonalen Verwaltung und stellt die Kommunikation mit Gemeinden und Bauherrschaften sicher. Sie sorgt dafür, dass die Gesuche von allen relevanten Fachstellen beurteilt werden und dass deren Entscheide inhaltlich aufeinander abgestimmt sind.

##### ***a) Starker Anstieg der eingereichten Baugesuche***

Die Anzahl der bei der KOBU eingereichten Baugesuche ist in den vergangenen Jahren stark angestiegen. Insgesamt stieg sie von 3212 im Jahr 2016, 3573 im Jahr 2017, 3732 im Jahr 2018 auf 4399 im Jahr 2019. 2009 waren es lediglich 2833 eingereichte Baugesuche, was einem Anstieg von 55% in nur zehn Jahren gleichkommt. Die Koordination dieser Gesuche erfolgte seit 2006 mit gleichbleibenden personellen Mitteln. Die Zahlen von Januar bis Mai 2020 zeigen einen gleichbleibend hohen Eingang von Baugesuchen bei der KOBU. Es ist davon auszugehen, dass die Zahlen auch in den kommenden Jahren weiter zunehmen werden.



Wegen der deutlichen Zunahme an zu beurteilenden Baugesuchen wurden die kantonalen Gesamtverfügungen immer seltener fristgerecht erstellt. Die Fristeinhaltung sank von 81% im Jahr 2016, 75% im Jahr 2017, 74% im Jahr 2018 auf 62% im Jahr 2019. Diese Abnahme steht in direktem Zusammenhang mit der grossen Zunahme der eingereichten Baugesuche. Der Grund für die Fristüberschreitungen sind einerseits die verspätete Abgabe der Mitberichte durch die Fachstellen an die KOBU, andererseits kommt es bei der KOBU angesichts der grossen Anzahl an auszufertigenden Gesamtverfügungen regelmässig zu Überlastungen und Anhäufungen von Gesuchen. Auch Gemeinden bemängeln vermehrt die zu lange Dauer der Erstellung der kantonalen Entscheide.

Das Bedürfnis der Gemeinden und Bauherrschaften, dass die Gesamtverfügung schnell und vor allem auch planbar ausgefertigt wird, ist gross. Die weiteren Projektschritte bis hin zur Verwirklichung der Bauvorhaben sollen nicht unnötig verzögert werden. Die Fristüberschreitungen sind deshalb höchst unerwünscht.

#### ***b) Grössere Komplexität und dadurch erhöhter Koordinationsaufwand***

Die Anforderungen, welche die Gesuchstellenden von Bauvorhaben einzuhalten haben, werden tendenziell immer höher und die Komplexität bei der Beurteilung von Bauvorhaben nimmt zu. So wurden in den letzten zehn Jahren neue Bestimmungen über Neobiota, Bauen entlang von Gewässern (Beanspruchung von Gewässerräumen), im Hochwassergefahrenbereich, Verbrauch von Fruchtfolgeflächen und deren Kompensation, nichtionisierende Strahlen, Lichtemissionen, Verwertung von Bau-

abfällen oder Radon in Kraft gesetzt. Diese Bestimmungen betreffen verschiedene Fachstellen der Ämter und ein Teil der Anforderungen führt zu weiteren erforderlichen Beurteilungen durch kantonale Fachstellen. Dies erzeugt bei der KOBÜ einen erhöhten Koordinationsaufwand.

***c) Grössere Vielfalt an zu beurteilenden Gesuchen***

Die Vielfalt der zu beurteilenden Gesuche nimmt zu. Es werden vermehrt Gesuche zu Vorhaben eingereicht, bei denen der Kanton noch vor wenigen Jahren viel weniger zur Beurteilung eingeladen wurde. So nimmt die Zahl von Leitungsbauten, von kommunalen Strassenprojekten, von Wanderwegen und von durch mehrere Fachstellen zu beurteilenden Erdsonden zu. Ebenso werden mehr «Austauschpläne» oder Projektänderungen eingereicht. Auch die Anzahl der einzuladenden Fachstellen pro Baugesuch nimmt tendenziell zu. Dies verursacht ebenfalls Mehraufwände.

***d) Produktivitätsfortschritte reichen nicht aus***

Die Zunahme der Aufgaben der KOBÜ führte bisher nicht zu Anpassungen der personellen Mittel. Für die Koordination der zu beurteilenden Baugesuche stehen seit 2006 5,0 Stellen zur Verfügung. Die Zunahme der zu beurteilenden Baugesuche konnte in den vergangenen Jahren teilweise durch Produktivitätsfortschritte kompensiert werden. Vorlagen für die Beurteilungen wurden vereinheitlicht, der Baubewilligungsprozess wurde mehrmals überprüft und optimiert, wo möglich wurde er automatisiert und die Baugesuchsbehandlung wird heute innerhalb des Kantons vollständig digital abgewickelt. Dadurch kann innerhalb der kantonalen Verwaltung effizienter als vor zehn Jahren gearbeitet werden. Die starke Aufwandsteigerung ist trotzdem nicht bewältigbar. Eine weitere Optimierung scheint ohne Verluste in der Qualität kaum möglich, was wiederum vermehrt juristische Verfahren nach sich ziehen könnte.

***e) Baubewilligungsverfahren mit grosser Aussenwirkung***

Die im Rahmen der Baubewilligungsverfahren erstellten kantonalen Gesamtverfügungen sind nicht nur als ein verwaltungsrechtlicher Hoheitsakt, sondern auch als eine wichtige Visitenkarte der Baudirektion und der Volkswirtschaftsdirektion anzusehen. Die kantonale Verwaltung steht im Rahmen der Baubewilligungsverfahren und mit den Gesamtverfügungen pro Jahr bei über 4000 Vorhaben in Kontakt mit den örtlichen Bauämtern der 162 Zürcher Gemeinden, den jeweiligen Gesuchstellenden, Bauherrschaften und weiteren beteiligten Dritten. Es ist für die kantonale Verwaltung Pflicht, diese Arbeiten partnerschaftlich, zuverlässig, qualitativ hochstehend, rechtlich korrekt und fristgerecht durchzuführen. Dafür braucht es die erforderlichen personellen Mittel.

### ***f) Mittelbedarf in der Leitstelle für Baubewilligungen***

Der zusätzliche Aufwand ist nur mit zusätzlichen personellen Mitteln zu bewältigen. Unter Berücksichtigung der Bearbeitungskapazität pro Person sind mindestens zwei Stellen nötig. Allein aufgrund der Zunahme der zu beurteilenden Baugesuche und für die Koordination weiterer Bauvorhaben bedarf es 2,7 zusätzlicher Stellen (5,0 Stellen + 54% Bedarf = 7,7 Stellen, entspricht 2,7 zusätzlichen Stellen). Weiter ist die zunehmende Komplexität der Baugesuche und die grössere Anzahl einzuladender Fachstellen pro Baugesuch zu berücksichtigen: 5,0 Stellen + 30% Bedarf = 6,5 Stellen, entspricht 1,5 zusätzlichen Stellen. Die höheren Aufwände bei der Digitalisierung aufgrund von umfassenderen Baugesuchsdossiers und die zusätzlichen Aufwände bei der Einführung von eBaugesucheZH sind darin noch nicht eingerechnet. Ein Teil dieser Aufwandsteigerung konnte in der Vergangenheit durch Produktivitätsfortschritte aufgefangen werden. Für den insgesamt deutlich höheren Aufwand bei der KOBUS sind zwei zusätzliche Stellen Adjunkt/in (Klasse 18 VVO) notwendig.

## **F. Personalaufwand und Finanzierung**

### ***a) Personalbedarf***

Mit den derzeit im ARE, ALN und in der Leitstelle für Baubewilligungen verfügbaren Stellen lassen sich die heutigen und künftigen gesetzlichen Aufträge nicht im nötigen Umfang erfüllen. Aufgrund der gegenwärtigen Lage im Kanton wird jedoch gestaffelt auf den zusätzlichen Personalbedarf reagiert. Vorerst werden lediglich vier der benötigten 16 Stellen beantragt, wobei das weitere Vorgehen schrittweise definiert wird. Dazu gehört auch die Prüfung zusätzlicher Einnahmemöglichkeiten, wie Gebührenerhöhungen, zur Finanzierung des Bedarfs.

Auf den 1. August 2020 sind im Amt für Raumentwicklung folgende Stellen zu schaffen:

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
1	Architekt/in	20
1	Architekt/in	19
1	Juristische/r Sekretär/in mbA	21

Im Generalsekretariat der Baudirektion, Koordination Bau und Umwelt, ist auf den 1. August 2020 folgende Stelle zu schaffen:

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
1	Adjunkt/in	18

**b) Begründung der Einreihung**

Bei sämtlichen Stellen handelt es sich um eine Stellenaufstockung von bereits bestehenden Stellenprofilen.

**c) Kosten**

Für die vier Stellen ist mit jährlichen Gesamtkosten von rund Fr. 645 000 (Grundlohn einschliesslich 13. Monatslohn, Sozialversicherungsbeiträgen und Infrastrukturkosten) zu rechnen.

Die jährlich wiederkehrenden Kosten werden wie folgt auf die Ämter und das Generalsekretariat aufgeteilt:

	in Franken
<b>Amt für Raumentwicklung</b>	
Personalaufwand (Lohn und Sozialversicherungsbeiträge)	435 000
Infrastrukturkosten	60 000
<b>Generalsekretariat</b>	
Personalaufwand (Lohn und Sozialversicherungsbeiträge)	130 000
Infrastrukturkosten	20 000

Die Kosten sind nicht im Budget 2020 und im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2020–2023 eingestellt, können aber innerhalb der Leistungsgruppen Nrn. 8300, Amt für Raumentwicklung, und 8000, Generalsekretariat, kompensiert werden.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Stellenplan des Amtes für Raumentwicklung wird mit Wirkung ab 1. August 2020 wie folgt ergänzt:

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
1	Architekt/in	20
1	Architekt/in	19
1	Juristische/r Sekretär/in mbA	21

Der Stellenplan des Generalsekretariats der Baudirektion wird mit Wirkung ab 1. August 2020 wie folgt ergänzt:

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
1	Adjunkt/in	18

II. Die Baudirektion wird beauftragt, zusätzliche Einnahmemöglichkeiten wie Gebührenerhöhungen zur Finanzierung des Bedarfs zu prüfen.

III. Mitteilung an die Finanzdirektion und die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:

**Kathrin Arioli**