An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Verwaltungseffizienz im Baudepartement, eingereicht von Gemeinderat D. Oswald (SVP)

Am 9. Dezember 2013 reichte Gemeinderat Daniel Oswald (SVP) mit 30 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

„Im Kanton Zürich ist es üblich, dass die kommunale Baubewilligungsbehörde im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens einen einzigen baurechtlichen Entscheid fällt. Mit der Bewilligungspraxis vertraute Architekten berichten, dass das auch in Winterthur so sei und ein Bauprojekt grundsätzlich nur einmal vom Bauausschuss beurteilt werde.

Mit Beschluss vom 21. März 2012 hat der Bauausschuss beschlossen, die Baubewilligung für ein Bauprojekt zu erteilen. Gleichzeitig legte er fest, dass die Umgebungsgestaltung mit der Stadtgärtnerei und der Denkmalpflege abzustimmen sind. Es fragt sich, ob der Bauausschuss unzulässiger Weise die in seiner Zuständigkeit stehenden Beurteilungspunkte an die Ämter delegiert. Diese Frage wurde Gegenstand eines Baurekurses und wird von den Gerichten zu entscheiden sein. Das interessiert hier nicht. Hier interessiert aber, ob das Departement Bau unter dem Blickwinkel der Verwaltungseffizienz und der Redlichkeit kompetent geführt wird.

Im Verfahren liess die Stadt Winterthur nämlich durch den Bausekretär geltend machen, es liege keine Entscheiddelegation vor, weil sich der Bauausschuss ein zweites Mal mit dem Projekt befassen werde und dann über die Umgebungsgestaltung noch entscheiden werde, worauf wieder der Rechtsweg offenstehe; das Baurekursgericht hat daraufhin befunden, wenn der Bauausschuss zweimal tages, liege keine unzulässige Delegation von Entscheidbefugnissen vor. Von den konsultierten Architekten mag sich keiner daran erinnern, je ein so gestaltetes zweistufiges Bewilligungsverfahren erlebt zu haben, indem die Umgebungsgestaltung in einem zweiten Verfahrensschritt vom Bauausschuss beurteilt wurde und der Rechtsweg neu aufgemacht worden ist. Der Widerspruch zwischen den Ausführungen des Bausekretärs und der Praxiswahrnehmung durch die Architekten lässt Zweifel an der Redlichkeit in der Prozessführung durch die Stadt aufkommen.

Eine solche Verwaltungspraxis lässt zudem Zweifel an der Verwaltungseffizienz im Departement Bau aufkommen. Ein Bauherr in Winterthur müsste damit rechnen, dass er mit demselben Bauprojekt zweimal vor das Bundesgericht gezogen werden könnte.

Ein Weiteres: im Jahr 2013 hat das Bauamt die Rechtsauskunft erteilt, für einen Swimming-Pool brauche es eine Bewilligung mit Ausschreibung, wobei neben dem Grundrissplan, auch Aufriss- und Seitenrisspläne einzureichen seien. In anderen Gemeinden des Kantons erfolgt eine Bewilligung im Anzeigeverfahren und ohne Seiten- und Aufrisspläne. Auch hier bestehen Zweifel an der Verwaltungseffizienz im Departement Bau.

Vor diesem Hintergrund wird der Stadtrat höflich ersucht, folgende Fragen zu beantworten:

- 1. Wenn die letzten hundert Baubewilligungen angeschaut werden: in welchen Fällen, hat der Bauausschuss an einer zweiten Sitzung über die Umgebungsgestaltung entschieden und den Rechtsweg erneut eröffnet?*
- 2. Laut Zuständigkeitsordnung vertritt der Bausekretär die Stadt Winterthur in Bauprozessen. Hat das Departement Bau Massnahmen getroffen, um die Qualität und die Redlichkeit in der Verfahrensführung sicherzustellen? Wenn ja welche?*
- 3. Welche Gemeinden ausser Winterthur verlangen Aufriss- und Seitenrisspläne für einen Swimming-Pool und wieviele Gemeinden erledigen solche Baugesuche im Anzeigeverfahren? Welche anderen Bauten, die in anderen Gemeinden im Anzeigeverfahren beurteilt werden, werden in Winterthur im ordentlichen Verfahren beurteilt?*
- 4. Wie hoch sind die Lohnkosten im Departement Bau pro Baubewilligung im Vergleich zu den Nachbargemeinden“*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Einleitung

Von der Bauherrschaft wird nicht verlangt, dass sie alle Unterlagen mit dem Baugesuch einreicht. Es ist ihr in Bezug auf bestimmte Unterlagen freigestellt, diese erst später nachzureichen, so etwa den detaillierten Umgebungsplan (Ausnahme Arealüberbauung). Reicht die Bauherrschaft einen detaillierten Umgebungsplan mit dem Baugesuch ein, wird in der Baubewilligung nicht nur das Bauvorhaben für das Gebäude, sondern auch die Umgebungsgestaltung abschliessend beurteilt. Diesfalls können im Rekursfall auch Mängel in Bezug auf die Umgebung geltend gemacht werden. Reicht die Bauherrschaft jedoch lediglich einen Übersichtsplan für die Umgebung ein, was in den meisten Fällen zutrifft, kann die Umgebung nicht abschliessend beurteilt werden und der Entscheid darüber wird einem späteren Zeitpunkt vorbehalten. Im Rekursfall gegen die Baubewilligung für das Gebäude würde diesfalls auf Rügen betreffend die Umgebung nicht eingetreten, da die Umgebung nicht Gegenstand der Bewilligung war. Wird die Umgebung in einem späteren Zeitpunkt beurteilt, muss der diesbezügliche Entscheid der Baubehörde gestützt auf § 316 Abs. 2 PBG jeder Gesuchstellerin resp. jedem Gesuchsteller, welche/r um Zustellung des baurechtlichen Entscheids nachgesucht hat, zugestellt werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine Bauherrschaft, welche mit dem Baugesuch nicht alle erforderlichen Unterlagen für die Beurteilung des gesamten Projekts einreicht, die mit einer späteren Klärung von Detailfragen verbundenen Nachteile (zweite Rekursmöglichkeit) im Grundsatz selbst zu verantworten hat. Werden mit dem Baugesuch alle erforderlichen Unterlagen eingereicht, kann mit einem einzigen baurechtlichen Entscheid über alle sich stellenden Fragen entschieden werden.

Bemerkungsweise sei noch angefügt, dass es gemäss ständiger Rechtsprechung zulässig ist, Detailfragen wie die Umgebung, Farbgebung der Fassade, Materialien, Nachweis energetischer und lärmtechnischer Massnahmen etc. einem späteren Verfahren vorzubehalten (vgl. dazu Baurechtsentscheide Kanton Zürich [BEZ] 1989 Nr. 14). Ein späteres Verfahren für die genannten Punkte kann auch von Seiten der Bauherrschaft angestrebt werden, um möglichst rasch eine Bewilligung für den Bau zu erhalten.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

„Wenn die letzten hundert Baubewilligungen angeschaut werden: in welchen Fällen, hat der Bauausschuss an einer zweiten Sitzung über die Umgebungsgestaltung entschieden und den Rechtsweg erneut eröffnet?“

Das Baupolizeiamt führt keine Statistik darüber, wie viele Bewilligungen pro Baugesuch ergehen. Der Umstand, dass in den meisten Fällen mehr als ein baurechtlicher Entscheid ergeht, ist darauf zurückzuführen, dass viele Bauherrschaften mit dem Baugesuch nicht alle Unterlagen einreichen oder ihr Bauprojekt im Lauf des Verfahrens abändern. Gestützt auf § 316 Abs. 2 PBG müssen den Personen, die den baurechtlichen Entscheid rechtzeitig verlangt haben, alle baurechtlichen Entscheide über das Vorhaben zugestellt werden.

Zur Frage 2:

„Laut Zuständigkeitsordnung vertritt der Bausekretär die Stadt Winterthur in Bauprozessen. Hat das Departement Bau Massnahmen getroffen, um die Qualität und die Redlichkeit in der Verfahrensführung sicherzustellen? Wenn ja welche?“

Der Bausekretär bzw. die Bausekretärin ist der/die Leiter/in des Baupolizeiamtes. Das Baupolizeiamt wurde von der Société Générale de Surveillance SA (SGS) im November 2011 auditiert und hat den Nachweis erbracht, dass die Anforderungen der Norm ISO 9001:2008 erfüllt werden. Das Baupolizeiamt und damit auch der zuständige Bausekretär und der Rechtsdienst haben sämtliche seit der Zertifizierung durchgeführten Überwachungsaudits erfolgreich bestanden. Die in regelmässigen Abständen durchgeführten Qualitätskontrollen gewährleisten, dass im Departement Bau die Qualität bei der Verfahrensführung gewährleistet wird.

Das Departement Bau hofft, diese Qualität auch in Zukunft erreichen zu können, trotz der getroffenen Sparmassnahmen.

Zur Frage 3:

„Welche Gemeinden ausser Winterthur verlangen Aufriss- und Seitenrisspläne für einen Swimming-Pool und wieviele Gemeinden erledigen solche Baugesuche im Anzeigeverfahren? Welche anderen Bauten, die in anderen Gemeinden im Anzeigeverfahren beurteilt werden, werden in Winterthur im ordentlichen Verfahren beurteilt?“

Schwimmbäder fallen unter den Begriff Bauten und Anlagen; sie sind deshalb im Kanton Zürich bewilligungspflichtig (§ 309 PBG i.V.m. § 1 lit. b ABV).

Für Bauvorhaben von untergeordneter Bedeutung, durch die keine zum Rekurs berechtigenden Interessen Dritter berührt werden, wird anstelle des ordentlichen Verfahrens das Anzeigeverfahren angewendet (§ 325 Abs. 1 PBG, § 13 Abs. 1 BVV). Das Anzeigeverfahren findet Anwendung, wenn drei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:

- Das Bauvorhaben ist untergeordnet.
- Es werden keine zum Rekurs berechtigenden Interessen Dritter beeinträchtigt oder die Gesuchstellenden weisen das schriftliche Einverständnis solcher Betroffener nach.
- Die Gesuchstellenden verlangen nicht die Durchführung des ordentlichen Verfahrens.

Das Anzeigeverfahren bleibt Bagatellprojekten vorbehalten. Darauf kann etwa dann geschlossen werden, wenn die räumliche Ausdehnung bescheiden ist, eine Änderung wenig auffällt und Auswirkungen auf die Umwelt kaum wahrnehmbar sind.

In § 14 BVV wird der Katalog der Anwendungsfälle des Anzeigeverfahrens zusammengefasst. In den im Gesetz aufgelisteten Fällen, worunter auch die nicht gewerblichen Schwimmbäder fallen (lit. k), wird allgemein davon ausgegangen, dass es sich um untergeordnete Bauvorhaben im Sinne von § 13 BVV Abs. 1 BVV handelt, die - allenfalls mit nachbarlichen Zustimmungserklärungen im Sinne von § 15 Abs. 2 BVV - im Anzeigeverfahren beurteilt werden können. Im Einzelfall muss aber gleichwohl geprüft werden, ob die Voraussetzungen für das Anzeigeverfahren gegeben sind (§ 15 BVV). Das heisst, ein Schwimmbad wird nicht in jedem Fall im Anzeigeverfahren beurteilt. Soll etwa ein Schwimmbad in den Bereich der nachbarlichen Grenze zu liegen kommen und liegt keine Zustimmung der Nachbarschaft vor, so muss das Vorhaben im ordentlichen Verfahren beurteilt werden.

Dem Baugesuch für ein Schwimmbad sind neben den Projektplänen (Grundriss und Schnitt) der Werkleitungsplan, ein Katasterplan (mit eingezeichneter Situation) sowie der Grund-

buchauszug beizulegen. Der Schnittplan ist erforderlich wegen den Werkleitungen. Denn kommt ein Schwimmbad etwa in den Bereich einer Wasserleitung zu liegen, würde durch den Bau eines Schwimmbads in den Wintermonaten die Gefahr bestehen, dass die Wasserleitung einfrieren würde.

Da das Bewilligungsverfahren inkl. die einzureichenden Unterlagen gesetzlich geregelt sind, ist davon auszugehen, dass die anderen Gemeinden im Kanton Zürich bei Schwimmbädern gleich vorgehen.

Zur Frage 4:

„Wie hoch sind die Lohnkosten im Departement Bau pro Baubewilligung im Vergleich zu den Nachbargemeinden?“

Eine solche Erhebung wurde noch nie gemacht. Je nach Grösse und Ausgestaltung des Bauvorhabens ist der Aufwand pro Baubewilligung verschieden.

Sowohl «Lohnkosten» als auch «Baubewilligung» müssten deshalb in einem ersten Schritt unter den Beteiligten definiert werden, damit nicht Äpfel mit Birnen verglichen werden. Ein solch einfach scheinender Vergleich wird dann im Detail aufgrund von situationsbezogenen Organisationsmodellen bei den Verwaltungen, divergierenden Rechnungslegungen und autonomen Lohnregelungen oft sehr komplex. Erfahrungen mit anderen Vergleichen zeigen, dass diese bei den Beteiligten erhebliche finanzielle und personelle Ressourcen binden. Zudem müsste im vorliegenden Fall auch noch unter den Beteiligten geklärt werden, ob mit dieser Kennzahl die Verwaltungseffizienz der Leistungserbringung tatsächlich und zuverlässig abgebildet und verglichen werden kann. Weiter ist eine seriöse Aufbereitung der Daten und eine professionelle und neutrale Auswertung sicherzustellen.

Das Departement Bau stellt sich grundsätzlich für einen interkommunalen Vergleich der Lohnkosten pro Baubewilligung zur Verfügung, ist aber aufgrund der laufenden Sparmassnahmen nicht in der Lage, eine federführende Rolle zu übernehmen und dafür entsprechende finanzielle und personelle Mittel frei zu machen.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Bau übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder