

Winterthur, 3. Juli 2024
Parl-Nr. 2024.20

An das Stadtparlament

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Bauausschuss oder Baukommission – Teilrevision der Zuständigkeitsordnung für das Bauwesen, eingereicht von den Stadtparlamentsmitgliedern A. Geering (Mitte/EDU-Fraktion) und R. Heuberger (FDP-Fraktion)

Am 4. März 2024 reichte der Stadtparlamentarier Andreas Geering (Mitte/EDU-Fraktion) und die Stadtparlamentarierin Romana Heuberger (FDP-Fraktion) mit 24 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

«Der Stadtrat hat mit Beschluss vom 13. Dezember 2023 die Zuständigkeitsordnung für das Bauwesen (ZustO Bau) revidiert und per 1. Januar 2024 in Kraft gesetzt (SR.23.926-1). Eine wesentliche Änderung ist die Streichung des Begriffs «Baukommission». Es verbleibt der «Bauausschuss», welcher die Funktion der örtlichen Baubehörde nach PBG wahrnimmt. Damit wird deutlich, dass die Winterthurer Baubehörde ein Ausschuss bleibt und nicht zu einer unterstellten Kommission wird.

Demgegenüber steht die Gemeindeordnung der Stadt Winterthur (GO), welche in Art. 38 Abs. 1 lit c. eine Baukommission als dem Stadtrat unterstellte Kommission aufführt. Dazu kann festgehalten werden, dass die Baukommission bereits im Stadtratsantrag zur GO (GGR Nr. 2020.47) enthalten war und also vom Stadtrat angestrebt wurde. Eine Baukommission als unterstellte Kommission wurde damals nicht nur vom Stadtrat beantragt, sondern vom Stadtparlament und mit der Abstimmung zur Gemeindeordnung per Volksentscheid bewilligt.

Der Stadtrat wird gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Gemäss GG § 4 Abs. 1 regelt die Gemeinde die Grundzüge ihrer Organisation in der Gemeindeordnung. Weiter regelt die Gemeindeordnung den Bestand der Kommissionen (§ 50 Abs. 1). Wie erwähnt sieht die Gemeindeordnung der Stadt Winterthur eine Baukommission als dem Stadtrat unterstellte Kommission vor. In der Weisung 2020.047 sprach der Stadtrat von der «Festlegung Bestand» der Kommissionen (S. 8). Wie sieht sich der Stadtrat nun legitimiert, anstelle einer Baukommission gemäss GO einen Bauausschuss in der ZustO Bau zu verankern?

2. Aufgrund welcher Erwägungen beantragte der Stadtrat seinerzeit in der GO eine Baukommission als unterstellte Kommission (GGR Nr. 2020.47)? Es wird um weiterführende Erläuterungen gebeten, welche über die Begründung der Weisung 2020.047, S. 8 hinausgehen.

3. Aufgrund welcher Erwägungen hat sich der Stadtrat im Beschluss SR.23.926-1 entschieden an einem Bauausschuss festzuhalten? Es wird um weiterführende Erläuterungen gebeten, welche über die Begründung des SR.23.926-1, S. 2 Klammerbemerkung hinausgehen.

4. Die Mitglieder einer unterstellten Baukommission würden vom Stadtparlament gewählt. Externe Fachpersonen sind wählbar (GO, GGR Nr. 2020.47 und PBG). Dagegen werden die Mitglieder eines Bauausschusses vom Stadtrat aus den eigenen Reihen bestimmt. Gibt es weitere Unterscheidungsmerkmale zwischen einer unterstellten Baukommission und einem Bauausschuss als örtliche Baubehörde?

5. Die Mitglieder des Bauausschusses werden jeweils im Rahmen der Konstituierung des Stadtrates für eine Legislatur bestimmt. Aktuell setzt er sich aus den Stadtratsmitgliedern Christa Meier (Vorsitz) Michael Künzle (stv. Vorsitz), Kaspar Bopp, Stefan Fritschi (Ersatz) und Martina Blum (Ersatz) zusammen (Mitglieder und Kommissionen des Stadtrats — Stadt Winterthur, 01.03.2024). Nach welchen Kriterien werden die Mitglieder des Bauausschusses bestimmt? Ist dies regulatorisch festgehalten?»

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

1. Rechtliche Grundlagen

Es gibt verschiedene kantonale und städtische Bestimmungen, welche die Organisation der Baubehörde in Winterthur regeln.

1.1 Kanton

Gemäss § 318 Planungs- und Baugesetz (PBG) entscheidet die örtliche Baubehörde über Baugesuche, soweit durch Verordnung nichts anderes bestimmt ist. Der Gemeindevorstand kann für Bewilligungen im vereinfachten oder im Anzeigeverfahren die Zuständigkeit an den Bauvorstand oder an einen sachkundigen Beamten delegieren und überdies für das Anzeigeverfahren ein Audienzverfahren einführen (§ 325 Abs. 2 PBG).

Gemäss § 50 Art. 1 Gemeindegesetz (GG) kann der Gemeindevorstand Aufgaben an ihm unterstellte Kommissionen zur selbständigen Erledigung übertragen. Die Gemeindeordnung regelt den Bestand der Kommissionen und der Gemeindevorstand regelt die Mitgliederzahl, die Zusammensetzung, die Aufgaben und die Entscheidungsbefugnisse der Kommissionen in einem Behörden-erlass (§ 50 Abs. 1 und 2 GG). Eine Behörde kann einzelnen Mitgliedern oder Ausschüssen aus ihrer Mitte Aufgaben zur selbständigen Erledigung übertragen und die Mitglieder und Ausschüsse sind zur Übernahme der Aufgaben verpflichtet (§ 44 GG). Gemäss § 51 Abs. 1 GG kann die Gemeindeordnung Kommissionen bezeichnen, die im Rahmen ihrer Aufgaben anstelle des Gemeindevorstands handeln. Das sind eigenständige Kommissionen.

1.2 Stadt

Die kantonalen Bestimmungen wurden auf Stufe Stadt in die Gemeindeordnung (GO) übernommen. Als dem Stadtrat unterstellte Kommissionen ist in Art. 38 Abs. 1 lit. c. GO die Baukommission aufgeführt. Mit einem Behörden-erlass muss der Stadtrat für jede unterstellte Kommission ihre Mitgliederzahl, Zusammensetzung, Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse regeln Art. 38 Abs. 2 GO. Der Stadtrat kann Angestellten der Stadtverwaltung bestimmte Aufgaben zur selbständigen Erledigung übertragen und regelt die Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse in einem Behörden-erlass (Art. 39 Abs. 1 und Abs. 2 GO).

1.3 Kommission¹

Eine Kommission ist eine besondere Behörde, die für die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben von den Gemeinden geschaffen wird. Ihr Zweck ist es, den Gemeindevorstand zu entlasten oder Fachpersonen bzw. externe Vertreterinnen oder Vertreter politischer Kräfte für die Aufgabenerfüllung beizuziehen.

Die Gemeinden können für ihre Bedürfnisse massgeschneiderte Kommissionen schaffen. Es gibt zwei Formen von Kommissionen:

- Eigenständige Kommissionen, deren Ausgestaltung die Stimmberechtigten respektive das Parlament bestimmen und die bei der Aufgabenerfüllung an die Stelle des Gemeindevorstands treten (§ 51 Abs. 1 GG)
- Unterstellte Kommissionen, deren Ausgestaltung im Wesentlichen der Gemeindevorstand festlegt und die bei der Aufgabenerfüllung unter der Aufsicht des Gemeindevorstands stehen (§ 50 Abs. 2 GG).

Für unterstellte Kommissionen und eigenständige Kommissionen gelten unterschiedliche Vorgaben. Gemäss Art. 38 Abs. 1 GO handelt es sich bei der Baukommission um eine dem Stadtrat unterstellte Kommission.

¹ [Gemeindeorganisation | Kanton Zürich \(zh.ch\)](http://www.gemeindeorganisation.ch)

2. Stadtrat hält an Bauausschuss fest

Die Zuständigkeitsordnung für das Bauwesen ist der geforderte Behördenerlass für die Organisation der Baubehörde. Gemäss Art. 1 Abs. 1 Zuständigkeitsordnung (Stand 1. Januar 2024) überträgt der Stadtrat dem Bauausschuss alle Kompetenzen, die ihm als örtliche Baubehörde zustehen, sofern in dieser Verordnung nichts anderes bestimmt wird.

Mit der Revision der Zuständigkeitsordnung per 1. Januar 2024 hat der Stadtrat die Zuständigkeitsordnung vom 25. August 2021 in verschiedenen Punkten aktualisiert und präzisiert. Unter anderem hat der Stadtrat Art. 1 Abs. 1 Zuständigkeitsordnung wie folgt angepasst:

Zuständigkeitsordnung Stand 1.7.2021	Zuständigkeitsordnung Stand 1.1.2024
Der Stadtrat überträgt dem Bauausschuss oder der Baukommission alle Kompetenzen, die ihm als örtliche Baubehörde zustehen, sofern in dieser Verordnung nichts anderes bestimmt wird.	Der Stadtrat überträgt dem Bauausschuss oder der Baukommission alle Kompetenzen, die ihm als örtliche Baubehörde zustehen, sofern in dieser Verordnung nichts anderes bestimmt wird.

Im Kommentar zu den wesentlichen Änderungen begründete der Stadtrat die Streichung des Begriffs Baukommission wie folgt: Im Rahmen der Teilrevision der Zuständigkeitsordnung sollen dem Ergebnis einer tiefgründigen Auseinandersetzung mit der Frage, ob vom Bauausschuss zu einer Baukommission, bestehend aus externen Experten, gewechselt werden soll, Ausdruck verliehen werden. Die Gründe für den Verbleib beim Bauausschuss überwiegen deutlich (finanziell, organisatorisch und in materieller Hinsicht in Bezug auf die praxisorientierte Entscheidungsfindung). Die Möglichkeit der Einführung einer Baukommission wurde im Rahmen der GO-Revision von kleineren Gemeinden gewünscht, welche in fachlicher Hinsicht nicht über die gleiche Expertise in ihren Bauverwaltungen verfügen, wie grössere Städte. Der Bauausschuss hat das entsprechende Faktenblatt des Amts für Baubewilligungen zustimmend zur Kenntnis genommen. Im Rahmen der vorliegenden Teilrevision soll dies bekräftigt werden. Eine erneute Anpassung dieser Bestimmung zu einem späteren Zeitpunkt wäre im Rahmen einer Revision umsetzbar; das übergeordnete Recht schliesst die Einführung einer Baukommission nicht aus.

3. Entscheid in abschliessender Kompetenz Stadtrat

Die rechtlichen Grundlagen und obigen Ausführungen zeigen, dass der Entscheid für die Beibehaltung des Bauausschusses oder der Wechsel zu einer Baukommission als dem Stadtrat unterstellte Kommission in die abschliessende Kompetenz des Stadtrates fällt. Der Entscheid für die Beibehaltung des Bauausschusses wurde im Beschluss des Stadtrates begründet. Der Beschluss wurde mit Rechtsmittelbelehrung amtlich publiziert und nachdem keine Rechtsmittel ergriffen wurden auf den 1. Januar 2024 in Kraft gesetzt.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

«Gemäss GG § 4 Abs. 1 regelt die Gemeinde die Grundzüge ihrer Organisation in der Gemeindeordnung. Weiter regelt die Gemeindeordnung den Bestand der Kommissionen (§ 50 Abs. 1). Wie erwähnt sieht die Gemeindeordnung der Stadt Winterthur eine Baukommission als dem Stadtrat unterstellte Kommission vor. In der Weisung 2020.047 sprach der Stadtrat von der «Festlegung Bestand» der Kommissionen (S. 8). Wie sieht sich der Stadtrat nun legitimiert, anstelle einer Baukommission gemäss GO einen Bauausschuss in der ZustO Bau zu verankern?»

Mit der Verankerung der Bezeichnung der unterstellten Kommissionen in der Gemeindeordnung steht lediglich fest, dass der Gemeindevorstand (= Stadtrat) ermächtigt ist, diese Aufgaben zur selbstständigen Erledigung zu übertragen. Eine Verpflichtung ist daraus nicht abzuleiten. Insofern

kann der Gemeindevorstand bestimmen, ob er einer unterstellten Kommission Aufgaben zur dauernden Erledigung überträgt. Entsprechend kann der Gemeindevorstand die Kommission mit Beschluss auch wieder aufheben.²

Es liegt somit in der Kompetenz des Stadtrates darüber zu entscheiden, ob eine ihm unterstellte Kommission eingeführt wird, sofern gemäss Gemeindeordnung Kommissionen überhaupt zugelassen sind, ebenso wie bestehende Kommissionen jederzeit mit Beschluss durch den Stadtrat aufgehoben werden können.

Zur Frage 2:

«Aufgrund welcher Erwägungen beantragte der Stadtrat seinerzeit in der GO eine Baukommission als unterstellte Kommission (GGR Nr. 2020.47)? Es wird um weiterführende Erläuterungen gebeten, welche über die Begründung der Weisung 2020.047, S. 8 hinausgehen.»

In der überarbeiteten Gemeindeordnung hätte eine Baukommission nicht zwingend aufgeführt werden müssen. Da aber eine Anpassung der Gemeindeordnung immer eine Volksabstimmung zur Folge hat und ohnehin die Gemeindeordnung revidiert werden musste, wollte sich der Stadtrat die Option - Aufgaben an eine Baukommission übertragen zu können - offenhalten. Zum Zeitpunkt der Revision der Gemeindeordnung hatte der Stadtrat noch keine Kenntnisse über die Vor- und Nachteile. Das war damals der Wissensstand und deshalb erachtet der Stadtrat weiterführende Erläuterungen aus heutiger Sicht zur damaligen Weisung als nicht korrekt und zielführend.

Zur Frage 3:

«Aufgrund welcher Erwägungen hat sich der Stadtrat im Beschluss SR.23.926-1 entschieden an einem Bauausschuss festzuhalten? Es wird um weiterführende Erläuterungen gebeten, welche über die Begründung des SR.23.926-1, S. 2 Klammerbemerkung hinausgehen.»

Gemäss Begründung des Beschlusses des Stadtrates vom 13. Dezember 2023 überwiegen die Gründe für den Verbleib beim Bauausschuss deutlich (finanziell, organisatorisch und in materiel-ler Hinsicht in Bezug auf die praxisorientierte Entscheidungsfindung).

Finanziell

Der Bauausschuss besteht aus drei Mitgliedern des Stadtrates. An den Bauausschusssitzungen nehmen auch Mitarbeitende aus der Verwaltung teil. Es werden keine Entschädigungen gezahlt. Im Gegensatz dazu würde eine Baukommission mit voraussichtlich fünf Mitgliedern erhebliche Kosten verursachen. Die Kommission würde pro Jahr rund 450 Dossiers beurteilen, pro Monat mindestens eine Sitzung abhalten und diese vorbereiten und nachbearbeiten. Rechnet man schon nur pro Dossier gemittelt mit einer Stunde Bearbeitungszeit ergibt dies unter Annahme eines tiefen Stundenansatzes über 200'000 Franken pro Jahr (5 Mitglieder x 450 Dossiers = 2250 Stunden à 100 Franken = 225'000 Franken).

Organisatorisch

- Die regelmässig durchzuführenden Wahlen und die entsprechende Einarbeitung neuer Kommissionsmitglieder in die Inhalte und Abläufe bedeuten einen erheblichen Mehraufwand.
- Heute sind die Mitglieder des Bauausschusses in die digitale Geschäftskontrolle des Baubewilligungsverfahrens eingebunden. So können viele Dossiers auf digitalem Weg erledigt werden. Eine Schätzung des Amtes für Baubewilligungen geht davon aus, dass ca. 80 % der Dossiers durch den Bauausschuss digital erledigt werden können. Bei einer Baukommission müsste unter anderem ein Zugriffsmanagement eingeführt werden. Ob Abstimmungen weiter-

² Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz (Jaag, Rüssli, Jenni; Schulthess)

hin digital möglich sind, ist technisch und organisatorisch fraglich. Alternativ müsste die Verwaltung Geschäfte an einer physischen Sitzung präsentieren. Diese Kommissionsitzungen müssen von einem Mitglied des Stadtrates präsiert und organisiert werden. Im Detail wurde eine datenschutz- und rollenkonforme Einbindung in die internen Systeme und Prozesse durch das Amt für Baubewilligungen nicht geprüft; es muss aber von einer Steigerung der Komplexität gegenüber der heutigen Organisation ausgegangen werden. Diese komplexeren Prozesse und die aufwändigere Organisation könnten letztlich auch zulasten der Einhaltung der gesetzlichen Fristen gehen.

Materiell

- Wesentliche Baumassnahmen bei denkmalpflegerischen Schutz- und Inventarobjekten dürfen nicht delegiert werden, weil der Stadtrat abschliessend in solchen Fällen zuständig ist. Selbst beim Einführen einer Baukommission wäre somit weiterhin der Stadtrat für solche Geschäfte zuständig und so müssten weiterhin zwei Genehmigungsgremien bewirtschaftet werden.
- Bei den Mitgliedern des Bauausschusses besteht weniger die Gefahr einer Befangenheit bzw. persönlichen Betroffenheit und ein Ausstand eines Mitglieds ist äusserst selten. Im Gegensatz dazu besteht bei den externen Fachpersonen aus den Bereichen Architektur, Ingenieurwesen, Baumanagement etc., die im Gebiet Winterthur tätig sind, ein viel höheres Risiko der Befangenheit oder persönlichen Betroffenheit. Um dieses Risiko zu minimieren, müsste die Baukommission mehrheitlich mit nicht in Winterthur tätigen Fachpersonen besetzt werden. Das würde dazu führen, dass geeignete bzw. bekannte aktive und fachkundige Zürcher und Winterthurer Planende als Mitglieder einer Baukommission ausgeschlossen wären. Die Besetzung der Baukommission mit geeigneten Fachleuten wäre somit sehr schwierig. Auch müsste dem Risiko, dass vermehrt Mitglieder in den Ausstand treten, mit einer entsprechend grossen Anzahl Ersatzmitglieder begegnet werden.

Zur Frage 4:

«Die Mitglieder einer unterstellten Baukommission würden vom Stadtparlament gewählt. Externe Fachpersonen sind wählbar (GO, GGR Nr. 2020.47 und PBG). Dagegen werden die Mitglieder eines Bauausschusses vom Stadtrat aus den eigenen Reihen bestimmt. Gibt es weitere Unterscheidungsmerkmale zwischen einer unterstellten Baukommission und einem Bauausschuss als örtliche Baubehörde?»

Gemäss Art. 31 Abs. 2 GO ernennt oder wählt der Stadtrat die Präsidentin oder den Präsidenten unterstellter Kommissionen, während die Mitglieder der unterstellten Kommissionen gemäss Art. 16 Abs. 1 lit. c GO vom Stadtparlament gewählt werden. Die Zusammensetzung des Bauausschusses wird allein vom Stadtrat bestimmt.

Die Mitglieder des Bauausschusses müssen als Stadträt:innen ihren politischen Wohnsitz in Winterthur haben (Art. 6 Abs. 2 GO) und sind daher mit den örtlichen Gegebenheiten vertraut. Bei den Mitgliedern einer unterstellten Baukommission dürfte dies weniger der Fall sein, da Fachpersonen aus der Baubranche, die in Winterthur oder der Umgebung tätig und entsprechend vernetzt sind, schnell als befangen wirken können. Es dürfte daher eher schwierig sein, Fachpersonen mit guten Ortskenntnissen als Kommissionsmitglieder zu gewinnen, die nicht regelmässig in den Ausstand treten müssen (vgl. dazu auch die Antwort zu Frage 3).

Da der blosse Anschein einer Befangenheit genügt und dieser Punkt von Rekurrierenden in Rechtsmittelverfahren einfach geltend gemacht werden kann, ergibt sich für die Bauherrschaften bei einer Baukommission ein potentielles zusätzliches Rekursrisiko.

Die Mitglieder einer unterstellten Kommission müssen zudem entschädigt werden. Es wird dazu ebenfalls auf die Antwort zur Frage 3 verwiesen.

Zur Frage 5:

«Die Mitglieder des Bauausschusses werden jeweils im Rahmen der Konstituierung des Stadtrates für eine Legislatur bestimmt. Aktuell setzt er sich aus den Stadratsmitgliedern Christa Meier (Vorsitz) Michael Künzle (stv. Vorsitz), Kaspar Bopp, Stefan Fritschi (Ersatz) und Martina Blum (Ersatz) zusammen (Mitglieder und Kommissionen des Stadtrats — Stadt Winterthur, 01.03.2024). Nach welchen Kriterien werden die Mitglieder des Bauausschusses bestimmt? Ist dies regulatorisch festgehalten?»

Die Praxis des Stadtrates ist es, im Bauausschuss mehr oder weniger die politischen Mehrheitsverhältnisse des Stadtrats abzubilden. Dies ist in der Zuständigkeitsordnung über das Bauwesen aber nicht festgehalten. Gemäss Art. 1 Abs. 2 der Zuständigkeitsordnung kann aber auch jedes Mitglied des Bauausschusses ein Geschäft, welches nicht einstimmig verabschiedet wurde, dem Stadtrat zum Entscheid unterbreiten.

Die Berichterstattung im Stadtparlament ist der Vorsteherin des Departements Bau und Mobilität übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon