



Anlaufstelle in Bausachen (Helpline)

Jahresbericht 2016

(Teilbericht ab Start per 22. August bis Jahresende)



Anlaufstelle in Bausachen (Helpline)

Gestützt auf Art. 9 des Reglements über die Anlaufstelle in Bausachen (Helpline) vom
13. Januar 2016 (Stadtratsbeschluss 20/2016)
erstattet der Beauftragte der Anlaufstelle in Bausachen (Helpline)
der Direktion des AfB, der Bausektion, der Geschäftsprüfungskommission
des Gemeinderates, dem Gemeinderat, der Ombudsperson
sowie der Spezialkommission Hochbaudepartement, Stadtentwicklung
Bericht über seine Tätigkeit im Jahr 2016.

Zürich, Juli 2017

Der Beauftragte der Anlaufstelle in Bausachen (Helpline)
Thomas Feyer

www.stadt-zuerich.ch/helpline-bau

Allgemeine Informationen

Entstehung der Helpline

Im Jahr 2012 reichten der Gewerbeverband der Stadt Zürich und der Hauseigentümerverband Zürich die Volksinitiative «Ombudsstelle gegen Willkür in Bausachen» ein. Der Stadtrat empfahl dem Gemeinderat die Initiative zur Ablehnung und verzichtete auf einen Gegenvorschlag. Es fanden aber im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zur Initiative Gespräche zwischen der Gemeinderatskommission, den Initianten, der Ombudsfrau und jenen Dienstabteilungen statt, die ins Baubewilligungsverfahren involviert sind. Dabei wurden die vorgebrachten Anliegen vertieft untersucht. Es erwies sich, dass einige Verfahrensabläufe und insbesondere gewisse Umstände bei der Bereinigung von Auflagen in rechtskräftigen Bauentscheiden geklärt werden müssen. Für die Lösung auftretender Konflikte bestand bis anhin weder ein formelles Verfahren noch eine klare Zuständigkeit. Den betroffenen Bauherrschaften fehlte eine zwischen den verschiedenen Ämtern vermittelnde Anlaufstelle.

Mit Beschluss vom 13. Januar 2016 entschied sich der Stadtrat im Rahmen des vom Amt für Baubewilligungen (AfB) geführten Projekts «Verbesserung des Baubewilligungsverfahrens» (VBBV) deshalb, für Bauherrschaften eine neue Anlaufstelle in Bausachen (Helpline) einzurichten. Der Gemeinderat stimmte der Budgeterhöhung für die Einrichtung der Helpline am 18. Mai 2016 zu. Darauf konnten Ausschreibung und Besetzung der entsprechenden Stelle im Juni abgeschlossen werden. Im August wurde mit dem Aufbau der Infrastruktur begonnen. Am 22. August 2016 nahm die Helpline schliesslich ihren Betrieb auf. Die Helpline ist mit 100 Stellenprozent ausgestattet und dem Direktor im Amt für Baubewilligungen direkt unterstellt. Ihr Testbetrieb ist auf 5 Jahre befristet. Anschliessend wird über eine Weiterführung entschieden.

Aufgaben der Helpline

Die Helpline fördert den Dialog zwischen den Bauherrschaften, der städtischen Baubehörde und allen zuständigen Verwaltungseinheiten bei der Umsetzung von städtischen Auflagen in Baubewilligungen. Dabei konzentriert sich die Helpline im Wesentlichen auf die Klärung der notwendigen Massnahmen zur Auflagenerfüllung mit den einzelnen städtischen Stellen.

Die Helpline soll jenen Bauherrschaften zur Verfügung stehen, die Auflagen städtischer Verwaltungseinheiten in Bauentscheiden nur schwer oder gar nicht umsetzen können. Ziel ist es, bereits bewilligte Bauprojekte gemeinsam lösungsorientiert zu einer Baufreigabe zu führen. Der Beizug der Helpline ist hingegen nicht möglich, wenn eine Auflage angefochten oder ihre Rechtmässigkeit an sich in Frage gestellt wird.

Ausserdem soll die Helpline dazu beitragen, bei der Auslegung von Auflagen Klarheit zu schaffen, und dabei zu helfen, allfällige Schwachstellen im gesamten Baubewilligungsprozess zu identifizieren. Eine jährliche Berichterstattung dient dazu, die gewonnenen Erkenntnisse offenzulegen. Der vorliegende Rechenschaftsbericht ist der erste in dieser Reihe.

Verfahrensablauf

Die Helpline handelt pragmatisch und ist an kein formelles Verfahren gebunden. Sie ist weisungsunabhängig. Über das im jeweiligen Einzelfall angemessene Vorgehen der Helpline entscheidet letztlich die Direktion des Amtes für Baubewilligungen. Die Helpline hat aber gegenüber den beteiligten Verwaltungseinheiten keine Befugnis, Weisungen oder Entscheidungen zu treffen.

Im Falle einer Anfrage bestimmt die Helpline als Erstes das geeignete Verfahren. Sie kann die involvierten städtischen Behörden kontaktieren und um eine Stellungnahme bitten, zwischen der Bauherrschaft und den beteiligten Verwaltungseinheiten ein Vermittlungsgespräch führen und eine Empfehlung unterbreiten.

Sind die beteiligten Verwaltungseinheiten mit der Empfehlung der Helpline nicht einverstanden, nimmt die Direktion des Amtes für Baubewilligung (AfB) Rücksprache mit der Leitung der entsprechenden Dienstabteilung. Lässt sich nach wie vor keine einvernehmliche Lösung finden, kann die Direktion des AfB die Angelegenheit mit Zustimmung der Bauherrschaft der Bausektion zur Beurteilung vorlegen. Mit diesem Verfahren wird eine rechtsgleiche Behandlung sichergestellt. Im äussersten Fall steht es der Bauherrschaft nach einem erneuten Bausektionsbeschluss offen, den regulären Rechtsweg zu beschreiten. Ebenso schliesst die Kontaktaufnahme mit der Helpline das Einreichen einer Beschwerde bei der Ombudsstelle der Stadt Zürich nicht aus. Die Inanspruchnahme der Helpline ist während des kompletten Verfahrens kostenlos.

Dokumentation und Zeitraum des Jahresberichts

Die der Helpline vorgebrachten Beanstandungen werden dokumentiert und ausgewertet. In die nachfolgende Statistik finden aber nur Anfragen Eingang, bei welchen ein gewisses Mass an Abklärungen zum Sachverhalt notwendig war. Wenn sich herausstellte, dass noch kein rechtskräftiger Bauentscheid vorlag oder bereits ein Rechtsmittelverfahren eingeleitet wurde, erscheinen die Fälle in der Auswertung als abgewiesene Beanstandungen oder Anfragen.

Die Helpline hat der Direktion des AfB, der Bausektion des Stadtrates, der Geschäftsprüfungskommission des Gemeinderates, dem Gemeinderat, der Ombudsstelle sowie der Spezialkommission SK HBD/SE gemäss Reglement jährlich Auskunft über ihre Tätigkeit zu erteilen. Als regelmässiger Betrachtungszeitraum wurde das Kalenderjahr definiert. Der vorliegende Bericht basiert demnach auf dem Zeitraum vom Start der Helpline am 22. August bis zum Ende des Jahres 2016. Er deckt somit eine Periode von rund vier Monaten ab.

Bericht zu 2016

Anzahl Baugesuche in der Stadt Zürich

Im Jahr 2016 wurden insgesamt 3689 Baugesuche (inklusive der im Anzeigeverfahren mit Planabstempelung (AzS) behandelten Gesuche) bewilligt. Dies entspricht im Schnitt 307 eingehenden Gesuchen pro Monat beziehungsweise hochgerechnet 1230 innerhalb eines Betrachtungszeitraums von vier Monaten.

Inanspruchnahme der Helpline

Im Zeitraum zwischen dem 22. August und Ende 2016 gingen bei der Helpline insgesamt 40 Anfragen ein, welche als Fälle dokumentiert wurden. Davon mussten 22 (55 %) abgewiesen respektive weitervermittelt werden, da sich nach ersten Abklärungen herausstellte, dass die Helpline nicht zuständig war.

Gemessen an der Anzahl der im gleichen Zeitraum eingereichten Baugesuche wurde demnach bei knapp über drei Prozent der Baubewilligungen die Helpline beigezogen. Beschränkt man sich auf jene Anfragen, für welche die Helpline tatsächlich zuständig war (18), waren es unter zwei Prozent.

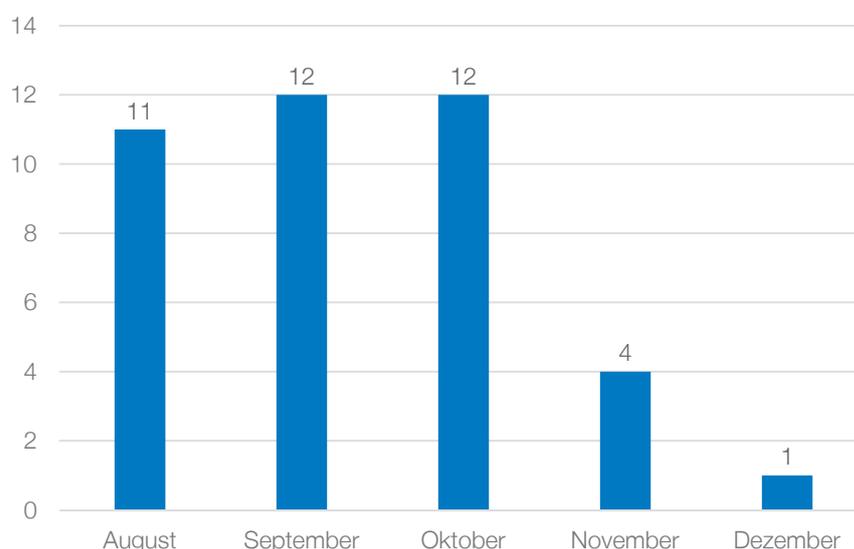


Abbildung 1: Anzahl Fälle im Jahr 2016 nach Monat (Total: 40 Fälle)

Die Inanspruchnahme der Helpline verteilte sich dabei nicht gleichmässig auf den Betrachtungszeitraum. Nach einer hohen Nachfrage zu Beginn des Betriebs sank der Bedarf gegen Ende Jahr deutlich. Zudem war der Anteil der fälschlicherweise an die Helpline gerichteten Anfragen anfänglich höher als derjenige der berechtigten Anfragen. Waren dies im ersten Monat des Betriebs noch über zwei Drittel der Anfragen, verringerte sich dieses Verhältnis bis Ende Jahr kontinuierlich auf deutlich unter 50 Prozent. Zukünftig sollen Mitarbeitende der involvierten Fachstellen sowie KreisarchitektInnen die Gesuchstellenden vermehrt auf das Angebot der Helpline hinweisen und ihre Aufgabe erläutern, um die Zahl der fälschlicherweise an die Helpline gerichteten Anfragen weiter zu senken.

Zusätzlich zu den 40 dokumentierten Anfragen von 2016 wurde die Helpline über 100 weitere Male zu Fragen kontaktiert, bei denen ohne weitere Abklärungen festgestellt werden konnte, dass die Helpline nicht zuständig war. Die betroffenen Personen wurden wenn möglich entsprechend weiterverwiesen.

Kommunikationswege bei Anfragen

Der am weitesten häufigsten genutzte Weg der Kontaktnahme war der telefonische. Lediglich je zwei Anfragen gingen per E-Mail respektive persönlich vor Ort ein. In vereinzelt Fällen wünschte die Bauherrschaft nach dem ersten Kontakt zusätzlich eine persönliche Besprechung, um ihre Sicht der Sachlage darzulegen und ihren Standpunkt nachdrücklicher zu vertreten.

Der verwaltungsinterne Austausch wurde in den 2016 bearbeiteten Fällen ausschliesslich per E-Mail oder telefonisch abgewickelt. Gemeinsame Besprechungen waren weder mit einzelnen noch mit mehreren Fachstellen notwendig.

Anfragen ausserhalb der Zuständigkeit

Etwas über die Hälfte der dokumentierten Anfragen (22 von 40) fielen nicht in die Zuständigkeit der Helpline. Oftmals beruhten diese auf einer ungenügenden Kenntnis der Bauherrschaft bezüglich Auflagenbereinigung und verwaltungsinterner Abläufe. In Einzelfällen war zudem noch gar kein Baubewilligungsverfahren eingeleitet worden oder es lag noch kein rechtskräftiger Bauentscheid vor. Bei weiteren Anfragen handelte es sich zudem primär um Nachbarschaftskonflikte, bei denen die Helpline ebenfalls nicht zuständig ist.

Es konnten hingegen in allen Fällen weiterführende Informationen oder Kontakte vermittelt werden. In den meisten Fällen handelte es sich dabei um die zuständigen KreisarchitektInnen im AfB. Bei einigen Anfragen konnte an Mitarbeitende anderer Verwaltungseinheiten, teilweise auch solcher ausserhalb der Stadt Zürich, verwiesen werden.

Themenfelder und Ursachen der Anfragen

Die Themenfelder der Fälle, bei denen die Helpline vermitteln musste, waren breit gefächert. Die 18 berechtigten Fälle des Jahres 2016 behandelten am häufigsten Fragen zur Einordnung und Gestaltung (5) sowie zum Lärmschutz (4), gefolgt von solchen zum Brandschutz (2) und zum Denkmalschutz (2). Jeweils einmal vertreten waren die Themen Verkehrssicherheit, Gebühren, Liegenschaftsentwässerung, Klima- und Lüftungsanlagen sowie Sicherheitsanforderungen. Entsprechend basierten die fraglichen Auflagen am häufigsten auf Paragraph 238 PBG (Gestaltung) und Artikel 32 LSV (Anforderungen Schallschutz).

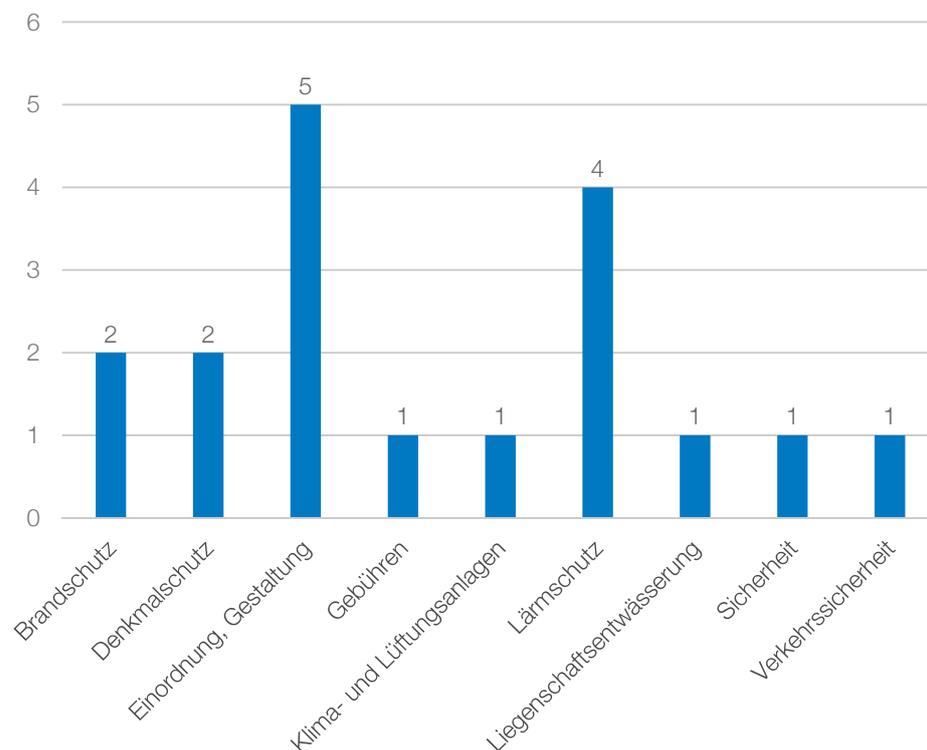


Abbildung 2: Anzahl Fälle nach Themenfeldern (Total: 18 Fälle)

Die berechtigten Fälle (18) können ebenfalls nach der Ursache, welche das Umsetzen von Auflagen erschwerten oder vermeintlich verhinderten, kategorisiert werden. Bei etwas über der Hälfte der Fälle (10) wurde beanstandet, dass Mitarbeitende der städtischen Verwaltung den Ermessensspielraum überschritten beziehungsweise nicht oder zu wenig ausgenützt hatten. Als zweithäufigste Ursache (5) zeigte sich im Laufe der Abklärungen von Seiten Helpline, dass der Bauherrschaft oder deren Vertretung die baurechtlichen Grundlagen und deren Anwendung zu wenig bekannt waren. In einem Fall erschwerte sich die Auflagenbereinigung zudem durch einen Nachbarschaftsstreit.

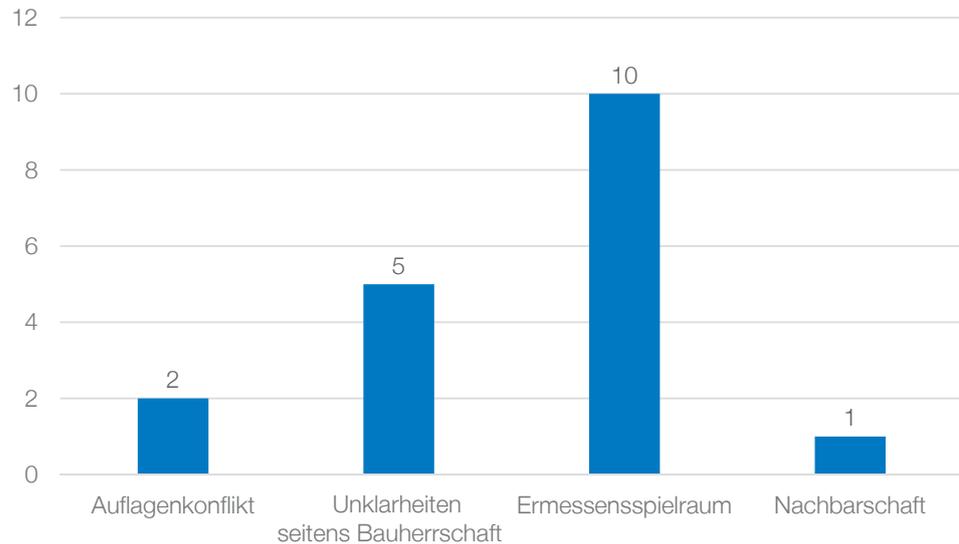


Abbildung 3: Anzahl Fälle nach deren Ursache (Total: 18 Fälle)

In lediglich zwei Fällen wurde die Bereinigung der Auflagen tatsächlich dadurch erschwert, dass der Versuch, die jeweiligen Gesetzesanforderungen im gleichen Mass zu berücksichtigen, zu Zielkonflikten führte.

Beteiligte Antragstellende und Verwaltungseinheiten

In der Hälfte der erfassten und in der Zuständigkeit der Helpline liegenden Fälle kontaktierten professionelle Bauherrschaften die Helpline, die andere Hälfte betraf Privatpersonen. Etwas über ein Viertel der Anliegen wurde dabei direkt von der jeweiligen Bauherrschaft vorgebracht. Die restlichen Anfragen erfolgten im Auftrag der Bauherrschaft durch die Projektverfassenden oder eine Vertretung.

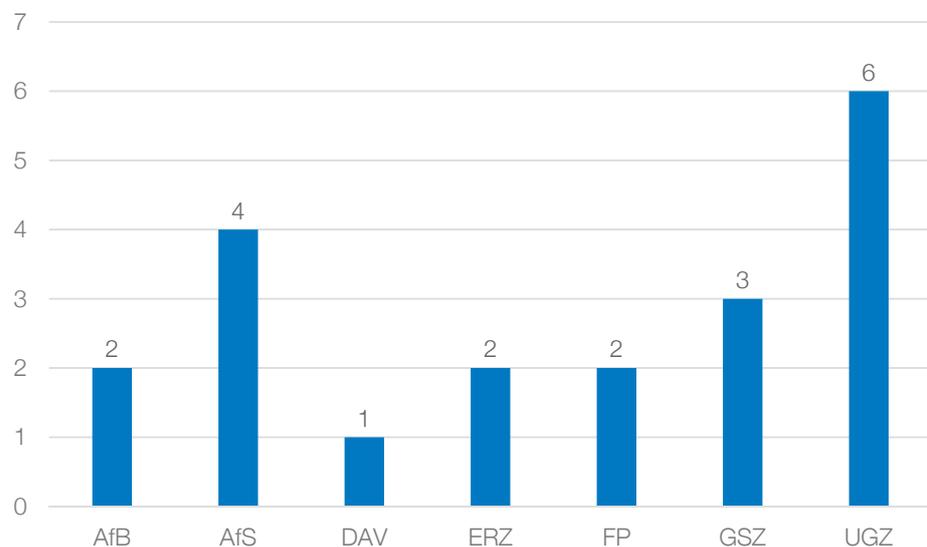


Abbildung 4: Häufigkeit der Beteiligung der Fachstellen bei der Vermittlung (Total: 18 Fälle)

Je nach Fall waren inhaltlich neben dem AfB weitere Dienstabteilungen von den Anfragen betroffen. 2016 war dies in 11 von 18 Fällen eine weitere Dienstabteilung, in vier Fällen betrafen die Beanstandungen zwei weitere Dienstabteilungen. In 12 von diesen 15 Fällen war dabei eine Stellungnahme durch die beteiligte(n) Dienstabteilung(en) notwendig (siehe unten).

Von den betroffenen Dienstabteilungen waren der Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich (4) sowie das Amt für Städtebau (2) mehrfach betroffen, während weitere Dienstabteilungen jeweils nur einmal vertreten waren. Dies kann daran liegen, dass die jeweiligen Gesetzesgrundlagen insbesondere in den Bereichen des Lärmschutzes sowie der Einordnung und Gestaltung im Allgemeinen und des Denkmalschutzes im Besonderen einen expliziten Ermessensspielraum einräumen.

Lösungsinstanz und Lösungsweg

In 6 von 18 Fällen konnte die Anfrage direkt mit der Bauherrschaft durch Beratung oder die Klärung eines Missverständnisses beantwortet werden respektive zeigte sich, dass nichts zu beanstanden war.

Bei den restlichen zwölf Anliegen wurde(n) die betroffene(n) Dienstabteilung(en) zur Stellungnahme eingeladen. In fünf Fällen konnte daraufhin kein willkürliches Vorgehen einer Verwaltungseinheit festgestellt werden. In weiteren drei Fällen konnte die zuständige Fachstelle vorliegende Missverständnisse ausräumen oder die richtige Vorgehensweise aufzeigen. Bei zwei Beanstandungen ergab sich, dass die Bauherrschaften die notwendigen Anstrengungen zur Lösung der Auflagen nicht unternommen hatten. Wie bereits erwähnt (siehe Abbildung 3) war lediglich bei zwei Bauvorhaben die Vermittlung der Helpline erforderlich, um die Einhaltung der Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Rechtsgleichheit zu gewährleisten.

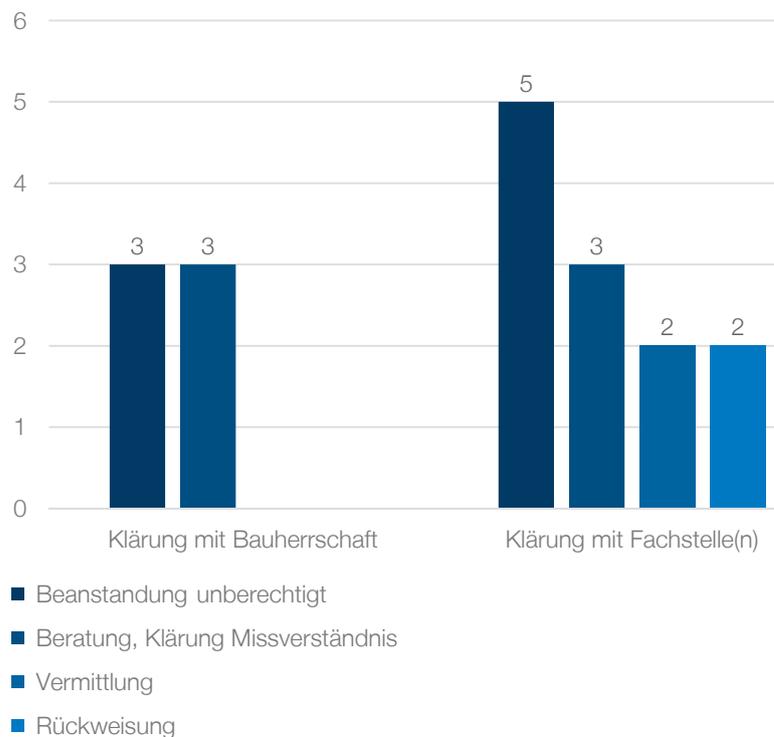


Abbildung 5: Anzahl Fälle für die Lösungswege, aufgeteilt nach Instanzen (Total: 18 Fälle)

Kann die Helpline keine Einigkeit zwischen den Stellen und der Bauherrschaft erreichen, so sieht das Reglement über die Anlaufstelle in Bausachen einen Weg über AfB-Direktion und Bausektion vor, um eine Lösung zu finden. Dieser Weg musste im Einführungsjahr jedoch nicht beschrritten werden.

Dauer Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer betrug bei den erfassten Fällen im Durchschnitt rund sechs Arbeitstage. Berücksichtigt man lediglich die in der Zuständigkeit liegenden und weiterbearbeiteten Beanstandungen, so steigt der Wert auf ungefähr 15 Tage. Einerseits wird Zeit benötigt, um vertiefte Recherchen zu den Fällen durchzuführen sowie die Stellungnahmen von den beteiligten Dienstabteilungen einzuholen. Andererseits müssen oft weitere Angaben und Unterlagen bei der Bauherrschaft eingefordert werden. Die Reaktionszeit der Bauherrschaften liegt dabei nicht im Handlungsspielraum der Helpline und kann den Prozess entsprechend verzögern. Es konnten jedoch sämtliche 2016 eingegangenen Fälle per Ende Jahr abgeschlossen werden.

Beispielfälle

Nachfolgend werden einige Beispiele abgeschlossener Fälle der Anlaufstelle in Bausachen beschrieben sowie ein Fall, bei dem die Helpline nicht zuständig war.

Fälle in der Zuständigkeit der Helpline

Fall 1:

Auf Grund einer Vereinbarung im Baurechtsvertrag, die eine höhere gestalterische Anforderung stellte, wurde in den Vorbesprechungen zum Material- und Farbkonzept ein strengerer Beurteilungsmassstab angelegt, als dies auf Basis der Zonierung und der Umgebung des Bauvorhabens zwingend gewesen wäre.

Zur Lösung des Falls konnte geklärt werden, dass eine privatrechtliche Vereinbarung im Baubewilligungsverfahren ohne Belang ist und somit keine erhöhten Anforderungen an die Gestaltung geltend gemacht werden konnten. Somit wurde das Konzept bewilligt.

Fall 2:

In der Baubewilligung für eine Einstellhalle gab es eine offen formulierte Auflage betreffend die Lüftung. In den Vorbesprechungen fasste der beauftragte Planer den Sachverhalt so auf, dass die Auflage ausschliesslich durch den Einbau einer mechanischen Lüftung erfüllt werden konnte.

Im Zuge der Abklärungen zeigte sich, dass die Auflage auch mit einem Lüftungskonzept zum Nachweis ordnungsgemässer Verhältnisse bereinigt wäre. Durch die Klärung dieses Missverständnisses und mit einer Lösung mittels natürlicher Lüftung konnte die Bauherrschaft rund 80 000 Franken einsparen.

Fall 3:

Im Rahmen des Umbaus eines schützenswerten Gebäudes schien die Einhaltung der einschlägigen Norm bezüglich Absturzsicherungen nicht überall möglich. Der Architekt befürchtete, dass Geländer und Brüstungen bei der Bauabnahme beanstandet werden könnten, sollten die aus denkmalpflegerischer Sicht verträglichen Massnahmen umgesetzt werden. Erschwerend kam hinzu, dass es sich in diesem Fall um einen Umbau handelte, bei welchem die Planungssicherheit auf Grund des Bestandes eingeschränkt war und sich die Auswirkungen gewisser Eingriffe nicht exakt voraussagen liessen.

Anlässlich eines Augenscheins wurde daraufhin ein Massnahmenkatalog formuliert, mithilfe dessen für jede Situation das optimale Resultat angestrebt werden sollte.

Damit war es möglich, dass sich alle involvierten Stellen damit einverstanden erklärten, die bestmöglich Einhaltung aller Anforderungen auf dieser Basis zu prüfen.

Fall ausserhalb der Zuständigkeit

Im Bauentscheid zu einem Umbau wurde die Erstellung einer Brandmauer auf der Grenze zwischen zwei zusammengebauten Gebäuden gefordert. Die bestehende Gebäudetrennwand steht jedoch nicht auf der gemeinsamen Grundstücksgrenze, sondern etwa siebzig Zentimeter innerhalb des Nachbargrundstücks. Die Eigentümerschaft des Nachbarhauses wandte sich daraufhin an die Helpline, da sie der Meinung war, der aktuelle Zustand sei durch Rutschungen des Untergrundes verursacht worden. Dadurch sei es praktisch nicht möglich, die Brandmauer auf der Grenze zu errichten, ohne dass das Gebäude der Eigentümerschaft in Mitleidenschaft gezogen werde.

Zur Abklärung wurde Geomatik + Vermessung (GeoZ) kontaktiert. Dabei zeigte sich, dass die in diesem Gebiet auftretenden Hangrutschungen mit grosser Wahrscheinlichkeit tatsächlich Ursache der Gebäudeverschiebung waren. Gemäss ZGB hat der Plan der amtlichen Vermessung gegenüber den tatsächlichen Verhältnissen

jedoch Vorrang, weshalb die Nachbarschaft ihr Gebäude aus rechtlicher Sicht auf das Baugrundstück verschoben hat. Abhilfe dafür könnte die Festlegung eines Gebiets mit dauernden Bodenverschiebungen (DBV) durch den Kanton schaffen. Danach könnte eine Grenzverschiebung zur Anpassung an die reale Situation von Amtes wegen vorgenommen werden. Alternativ wäre auch eine Einigung zwischen den Nachbarschaften zur Bereinigung des Grenzverlaufs möglich. Aus feuerpolizeilicher Sicht muss die Brandmauer allerdings gar nicht zwingend auf der Grenze zu liegen kommen, weshalb die Auflage auch ohne das genannte Verfahren oder eine Landabtretung erfüllt werden könnte.

Wie sich im Laufe der Abklärungen zeigte, handelte es sich bei diesem Fall demnach primär um einen nachbarschaftlichen Konflikt, weshalb die Helpline für die Vermittlung grundsätzlich nicht zuständig war.

Bericht des Helpline-Beauftragten

Die Anlaufstelle in Bausachen (Helpline) wird vom Helpline-Beauftragten Thomas Feyer, einem langjährigen Architekten und Kreisarchitekten, betreut. In diesem Kapitel folgt seine persönliche Einschätzung zum ersten Teiljahr des Helpline-Betriebs.

Ursprung und Anfänge der Helpline

Bei der Helpline handelt es sich um eine neu geschaffene Institution, welche vor Aufnahme ihres Betriebs zuerst eingerichtet werden musste. Auf Grund der Auskunftspflicht war es dabei notwendig, die Voraussetzungen für eine vollständige Dokumentation und Auswertung der Fälle zu schaffen.

Für einen solchen Bericht reicht jedoch das rein quantitative Erfassen des Verhältnisses zwischen der Anzahl Fälle pro Kalenderjahr und der im gleichen Zeitraum erteilten Bauentscheide nicht aus. Zudem sollen nicht ausschliesslich die auftretenden Probleme festgehalten werden. Vielmehr ist das Ziel, durch die Einrichtung der Helpline auch Abläufe innerhalb der Verwaltung zu überprüfen und die Qualität der Dienstleistungen bei Bedarf und nach Möglichkeit verbessern zu können. Entsprechend wurden die behandelten und nicht behandelten Fälle – wie im vorangegangenen Kapitel ersichtlich – mittels mehrerer Kategorien erfasst und ausgewertet.

Während der ersten Tage nach dem Start der Helpline am 22. August 2016 konnte beinahe von einem Ansturm auf die neue Dienstleistung gesprochen werden. Dies lässt sich vermutlich auf die erhöhte Medienpräsenz der Helpline anlässlich der Einführung zurückführen. Entsprechend musste zu Beginn ein grösserer Anteil der Anfragen an andere Stellen weitergeleitet werden, da die Helpline oft nicht zuständig war. Dies liegt mitunter wohl daran, dass zu Beginn eine gewisse Unklarheit darüber bestand, was die Aufgaben und das Zielpublikum des neuen Angebots sind. Ab Mitte Oktober pendelte sich die Nachfrage auf das zu erwartende Niveau ein, bevor sie gegen Ende des Jahres nochmals abnahm. Letzteres könnte saisonal bedingt sein, da der Baubeginn bei den wenigsten Vorhaben auf Dezember und Januar terminiert wird.

Angebliche Willkür in Baubewilligungsverfahren

Bei der Lancierung der Volksinitiative «Ombudsstelle gegen Willkür in Bausachen» – die im Anschluss an die Schaffung der Helpline zurückgezogen wurde – wurde «eine massvolle Praxis im Baubewilligungsverfahren»¹ gefordert. Ausserdem verlangten die InitiantInnen die Sicherstellung, «dass der Ermessensspielraum der Verwaltung mit gesundem Menschenverstand angewandt wird»¹ und «man sich gegen Willkür in Bausachen wehren kann»¹.

Die Erfahrungen der ersten Monate zeigen nun allerdings, dass der Vorwurf der Willkür weniger häufig vorgebracht wurde, als anzunehmen war, und wenn, war er in der Regel nicht gerechtfertigt. Zwar wurde bei zehn der achtzehn Fälle das Ermessen beanstandet, bei der Hälfte dieser Fälle handelte es sich jedoch um Missverständnisse, die sich klären liessen. Bei vier weiteren Anfragen konnte der Bauherrschaft oder ihrer Vertretung aufgezeigt werden, dass die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Rechtsgleichheit durchaus beachtet worden waren. Lediglich bei zwei Ausnahmen genügte es nicht, die Bauherrschaft über den Sachverhalt und die Rechtsgrundlagen ins Bild zu setzen, sondern es waren verwaltungsinterne Aussprachen unter Vermittlung der Helpline notwendig.

Rollen im Bewilligungsprozess

Die Mitarbeitenden der Verwaltung sind gehalten, sich in Bereichen, in denen ein Interpretationsspielraum besteht, an der gängigen Praxis zu orientieren, die auf dem jeweiligen Stand der Rechtsprechung basiert. Für Aussenstehende ist es aber verständlicherweise oft schwierig, die verwaltungsinterne Aufgabenteilung sowie die Zuständigkeiten und Abläufe nachzuvollziehen.

Viele Verwaltungsmitarbeitende, die im Baubewilligungsverfahren involviert sind, nehmen mehr als eine einzige Rolle ein. Einerseits beraten sie Bauherrschaften bei der Vorbereitung einer Baueingabe, andererseits prüfen und beurteilen sie im Bewilligungsverfahren die Baugesuche. Dabei wenden sie die Baugesetzgebung, weitere vom Souverän erlassene Gesetze sowie die Erfahrungen aus der Praxis zum Wohl der Allgemeinheit und Einzelner an.

Die Abgrenzung zwischen diesen Rollen ist gerade bei der Auflagenbereinigung von aussen nicht immer einfach zu erkennen. In der Beratung ist es durchaus erwünscht, eine Bauherrschaft zu ermutigen, die bestmögliche Lösung zur Umsetzung gesetzlicher Vorgaben zu suchen, während für die Erfüllung einer Auflage die Realisierung der Mindestanforderungen genügen mag. Dies kann es den Bauherrschaften teilweise erschweren, im Austausch mit den Fachstellen zwischen unverbindlicher Empfehlung und unabdingbarer Forderung zu unterscheiden. Wären diese Zusammenhänge im Allgemeinen besser bekannt, wäre ein späterer Beizug der Helpline in manchem Fall möglicherweise nicht notwendig gewesen.

Es kann durchaus sein, dass die Auffassungen darüber, wie eine Vorschrift auszulegen oder mit welchen Massnahmen die bestmögliche Erfüllung zweier auf unterschiedlichen Gesetzesgrundlagen basierender Auflagen zu erreichen ist, auseinandergehen. Wird in solchen Fällen im Austausch mit den involvierten Fachstellen keine Lösung gefunden, so soll das Dienstleistungsangebot der Helpline gewährleisten, dass einerseits keine unverhältnismässigen Anforderungen an die Bauherrschaften gestellt werden, andererseits jedoch den geltenden Gesetzen Nachachtung verschafft wird. Dabei ist darauf zu achten, dass im Einzelfall nicht vom Prinzip der rechtsgleichen Behandlung abgewichen wird.

Fazit des Helpline-Beauftragten

Insgesamt entsprach die Inanspruchnahme der Helpline über die ersten vier Monate ihres Betriebs den Erwartungen des Amtes für Baubewilligungen. Der im Vorfeld entstandene Eindruck von weit verbreiteten Missständen im Baubewilligungsverfahren konnte aus Sicht des Helpline-Beauftragten in Anbetracht der grossen Anzahl unberechtigter Fälle oder solcher, die auf einfache Weise bereinigt werden konnten, nicht bestätigt werden.

Es konnte im Vorfeld erwartet werden, dass bei gewissen Konstellationen (beispielsweise Grundstückszufahrten versus Vorgartengestaltung oder die Anwendung von Sicherheits-, Brandschutz- und Umweltschutzvorschriften bei denkmalpflegerisch wertvollen Gebäuden) Zielkonflikte bei der Einhaltung aller gesetzlichen Anforderungen auftreten können. Die geringe Zahl der Beanstandungen in dieser Kategorie ist entsprechend erstaunlich. Aus Sicht des Helpline-Beauftragten kann dies auf die im Allgemeinen fundierten Kenntnisse der Projektverfassenden sowie die generell gut funktionierende Koordination zwischen allen am Bewilligungsprozess Beteiligten zurückgeführt werden. Auch die vorgängige Beratung und die Begleitung der Massnahmen zur Auflagenbereinigung durch die KreisarchitektInnen und die Fachstellen tragen vermutlich dazu bei.

Die Helpline kann insbesondere bei Fällen mit einem höheren departementsübergreifenden Koordinationsbedarf ein niederschwelliges Hilfsangebot schaffen, das neben den

regulären Beratungsmöglichkeiten besteht. Dies auch dann, wenn es im Endeffekt nur darum geht, Informationen zusammenzutragen und auf verständliche Art zugänglich zu machen. Für die städtische Verwaltung liefert das wertvolle Hinweise zu mehr Effizienz und Qualität.

Der Helpline-Beauftragte zieht nach den ersten vier Monaten der Inbetriebnahme folgendes Fazit: Die Helpline ist eine sinnvolle Ergänzung, um den Zugang zur Verwaltung in Baufragen noch direkter zu gestalten und zu vereinfachen. Den Ämtern erlaubt sie, die Abläufe kritisch zu durchleuchten und zu verbessern.

Thomas Feyer
Beauftragter Anlaufstelle in Bausachen (Helpline)

Nachweis:

1) Initiativkomitee Ombudsstelle gegen Willkür in Bausachen;
Webseite www.stopp-bauwillkür.ch

