



Anlaufstelle in Bausachen (Helpline)

Jahresbericht 2017



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 2017.

Zürich, Mai 2018

Der Beauftragte der Anlaufstelle in Bausachen (Helpline)
Thomas Feyer

Allgemeine Informationen

Entstehung der Helpline

Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zur Volksinitiative «Ombudsstelle gegen Willkür in Bausachen» wurde festgestellt, dass einige Verfahrensabläufe und insbesondere gewisse Umstände bei der Bereinigung von Auflagen in rechtskräftigen Bauentscheiden einer Klärung bedürfen. Bis zu jenem Zeitpunkt bestand für die Phase zwischen dem Erlass der Baubewilligung und der Erteilung der Baufreigabe weder ein formelles Verfahren noch eine klare Zuweisung der Zuständigkeit zur Lösung allenfalls auftretender Konflikte. Den betroffenen Bauherrschaften fehlte eine Anlaufstelle, die im Bedarfsfall zwischen den verschiedenen Ämtern vermitteln kann, z. B. wenn für die Auflagenbereinigung Anforderungen zu erfüllen sind, die auf unterschiedlichen Gesetzen basieren und zueinander im Widerspruch zu stehen scheinen.

Am 13. Januar 2016 beschloss der Stadtrat, diese Lücke mit der Einrichtung der Anlaufstelle in Bausachen (Helpline) zu schliessen. Der Gemeinderat stimmte der Budgeterhöhung für die Einrichtung der Helpline am 18. Mai 2016 zu. Schliesslich nahm die Helpline am 22. August 2016 ihren Betrieb auf.

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 Aufgabenerfüllung mit den einzelnen städtischen Stellen, wenn dies mit den sonstigen zur Verfügung stehenden Dienstleistungen nicht möglich scheint.

Die Helpline steht jenen Bauherrschaften zur Seite, die Auflagen städtischer Verwaltungseinheiten in Bauentscheiden unter der üblichen Hilfestellung der zuständigen Verwaltungseinheiten 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 allfällige Schwachstellen im gesamten Baubewilligungsprozess zu identifizieren. Eine jährliche Berichterstattung dient dazu, die gewonnenen Erkenntnisse offenzulegen.

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. Gegenüber den beteiligten Verwaltungseinheiten hat die Helpline 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 Vermittlungsgespräche 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 des Stadtrats 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. Die Kontaktaufnahme mit der Helpline schliesst das Einreichen einer Beschwerde bei der Ombudsstelle der Stadt Zürich nicht aus. Während der Rekursfrist oder während eines laufenden Rechtsmittelverfahrens kann die Helpline im Gegensatz dazu nicht beigezogen werden. 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 wurden Anfragen aufgenommen, bei denen ein gewisses Mass an Abklärungen zum Sachverhalt und dessen Ursachen notwendig war. Wenn sich herausstellte, dass noch kein rechtskräftiger Bauentscheid vorlag, bereits ein Rechtsmittelverfahren eingeleitet worden war oder sonst offensichtlich war, dass die Helpline nicht zuständig ist, wurden die Anfragen in der Statistik nicht erfasst.

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 deckt den Zeitraum vom 1. Januar bis 31. Dezember 2017 ab. Er umfasst somit das erste vollständige Betriebsjahr der Anlaufstelle in Bausachen.

Bericht 2017

Anzahl Baugesuche in der Stadt Zürich

Im Jahr 2017 wurden insgesamt 3553 Baugesuche (inklusive der im Anzeigeverfahren mit Planabstempelung (AzS) behandelten Gesuche) bewilligt. Bei 2016 der Gesuche (57% der bewilligten Gesuche) erging ein Bauentscheid mit Bedingungen und Auflagen.

Inanspruchnahme der Helpline

Im Jahr 2017 gingen bei der Helpline rund 250 Anfragen ein, wovon 39 als Fälle dokumentiert wurden. Die grosse Mehrheit der Anfragen (84%) konnte direkt beantwortet oder an die zuständigen Stellen weitervermittelt werden. Nur in wenigen der abgewiesenen Fälle war keine weiterführende Unterstützung möglich. Bei 19 weiteren, in der Statistik erfassten Fällen (49%) stellte sich bereits nach den ersten Abklärungen heraus, dass die Helpline ebenfalls nicht zuständig war. Der Bauherrschaft konnte dann meist ihre Aufgabe verständlich gemacht oder aufgezeigt werden, dass eine Lösung auf der Ebene der Fachstellen ohne Hilfestellungen gefunden werden kann.

Gemessen an der Anzahl der im Jahr 2017 bewilligten Baugesuche mit Auflagen (2016 Gesuche) wurde demnach bei knapp unter zwei Prozent der Baubewilligungen die Helpline beigezogen. Beschränkt man sich auf jene Anfragen, für welche die Helpline tatsächlich zuständig war (19), wurde sie bei rund einem Prozent beigezogen.

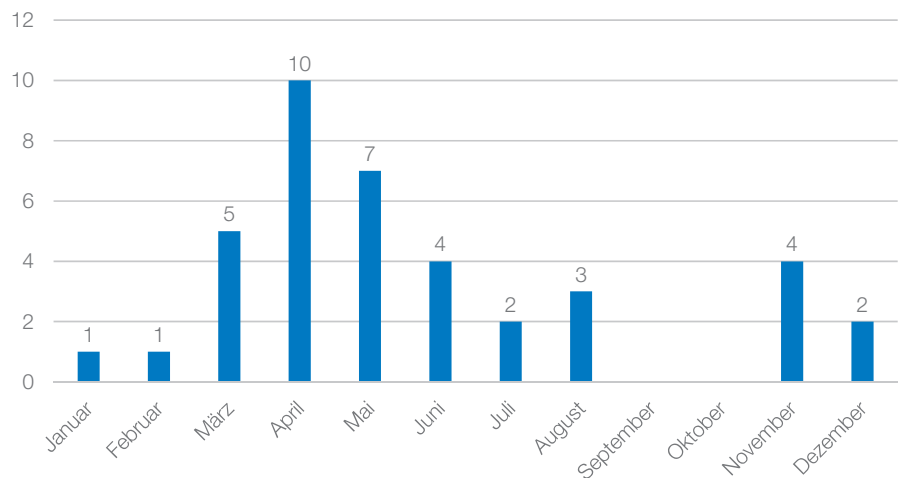


Abbildung 1: Anzahl Fälle im Jahr 2017 nach Monat (Total: 39 Fälle)

Erläuterung der Ergebnisse

Die Statistik zeigt, dass die Dienste der Helpline verteilt über die Monate sehr unterschiedlich in Anspruch genommen wurden. Erwartungsgemäss war die Nachfrage Anfang Jahr gering und stieg vermutlich saisonal bedingt im Frühjahr deutlich an. Der sprunghafte Anstieg im April erklärt sich dadurch, dass bei einem einzelnen Bauvorhaben gleich vier Fälle registriert wurden, weil verschiedene Fachstellen involviert waren und einige Besonderheiten zusammentrafen. Die Flaute über die Sommerferien und der Rückgang gegen Ende Jahr entsprechen insgesamt den Erwartungen. Schwer nachvollziehbar ist dagegen der totale Einbruch im September und Oktober. Eine mögliche Erklärung dafür ist die Genehmigung der BZO 2016 durch den Regierungsrat des Kantons Zürich und das darauffolgende

noch andauernde Rekursverfahren. Es kann nur vermutet werden, dass dies bei einigen Bauherrschaften vorübergehend zu einer abwartenden Haltung führte.

Vergleich zum Vorjahr

Gegen Ende 2016 nahm der Anteil der in den Zuständigkeitsbereich der Helpline fallenden Beanstandungen gemessen an der Zahl der Fälle insgesamt zu. Im Januar 2017 hielt dieser Trend noch an, setzte sich in der Folge dann aber nicht fort. Die Werte schwankten von Monat zu Monat ohne erkennbares Muster. Über das ganze Jahr gesehen lag das Verhältnis im Jahr 2017 (rund 51 %) etwas höher als 2016 (etwa 45 %).

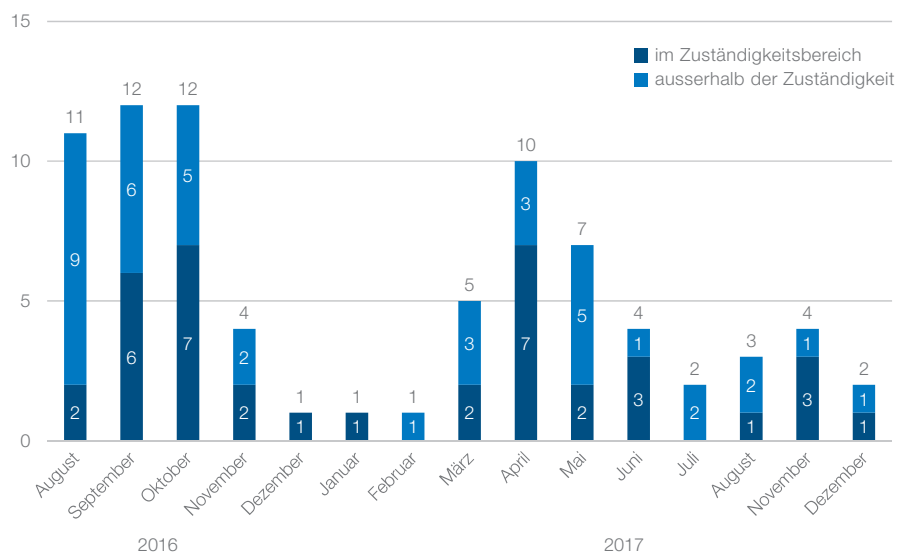


Abbildung 2: Beanstandungen

Sowohl die Zahl sämtlicher Kontaktnahmen wie auch jene der Fälle sind im Vergleich zum Vorjahr trotz gleichbleibender Zahl an Bauentscheiden im Monatsmittel gesunken (rund 21 gegenüber 33 Kontaktnahmen bzw. etwa 3 gegenüber 9 Fällen pro Monat).

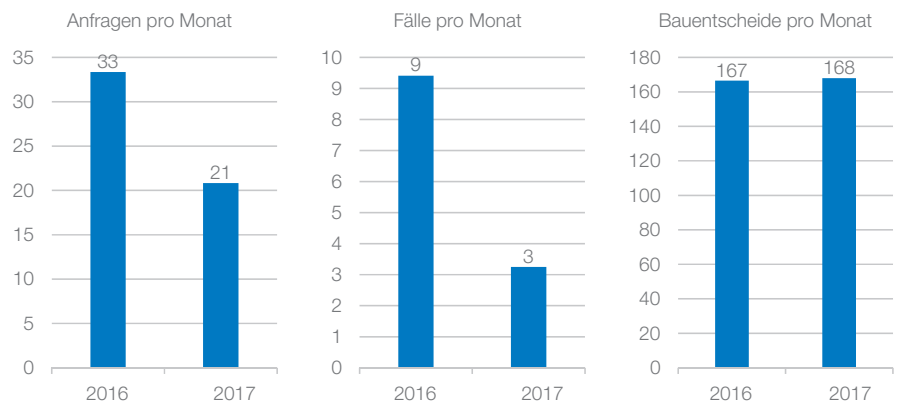


Abbildung 3: Anfragen, Fälle und Bauentscheide pro Monat für die Jahre 2016 und 2017

Kommunikationswege bei Anfragen

Der am weitaus häufigsten genutzte Weg der Kontaktaufnahme war der telefonische. Anfragen per E-Mail gingen nur vereinzelt ein. Der verwaltungsinterne Austausch wurde im Jahr 2017 bei den Fällen, die den Beizug einer oder mehrerer Fachstellen erforderlich machten, mehrheitlich per E-Mail oder telefonisch abgewickelt. Gemeinsame Besprechungen mit der Bauherrschaft und einzelnen Fachstellen waren lediglich in zwei Fällen notwendig. Persönliche Besprechungen zwischen dem Helpline-Beauftragten und den Bauherrschaften fanden insgesamt in fünf Fällen statt, meist auf ausdrücklichen Wunsch der Bauherrschaften.

Themenfelder und Ursachen der Anfragen

Die Themenfelder der Fälle, bei denen die Helpline vermitteln musste, waren breiter gefächert als im Vorjahr. Die 20 in der Zuständigkeit der Helpline liegenden Fälle des Jahres 2017 behandelten am häufigsten Fragen zur Einordnung und Gestaltung (4). Bezieht man denkmalpflegerische Fragen und Fragen zur Umgebungsgestaltung mit ein, waren es sogar fast ein Drittel (6) der Fälle, bei denen ästhetische Anforderungen im Zentrum standen. An zweiter Stelle folgten die Themenbereiche Lärmschutz, hindernisfreies Bauen und Verkehrssicherheit mit je zwei Nennungen. Jeweils einmal vertreten waren die Themen Brandschutz, energetische Anforderungen, Gebühren, Grenz- und Gebäudeabstände, hygienische Anforderungen, Klima- und Lüftungsanlagen, Liegenschaftsentwässerung, Luftreinhaltung, räumliche Anforderungen sowie Sicherheitsanforderungen. Entsprechend basierten die fraglichen Auflagen am häufigsten auf Paragraph 238 PBG (Einordnung), während andere Gesetzesgrundlagen nur vereinzelt am Ursprung der Beanstandungen standen. Themenfelder, bei denen die Gesetze einen grösseren Ermessensspielraum gewähren, führen bei ihrer Auslegung eher zu Differenzen zwischen Bauherrschaften und Mitarbeitenden der Verwaltung. Dies kann Anlass geben, die Dienste der Helpline in Anspruch zu nehmen.

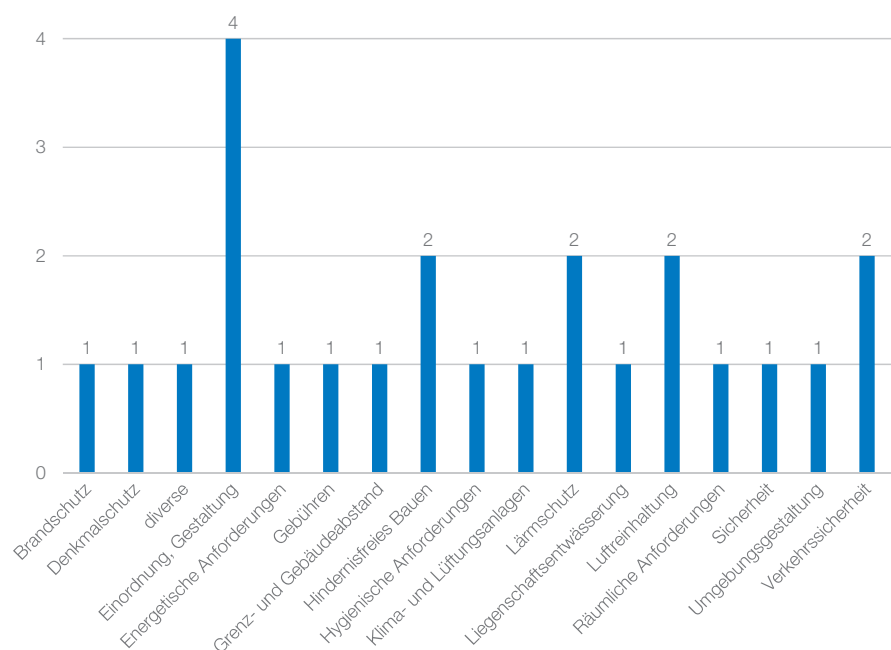


Abbildung 4: Anzahl Fälle nach Themenfeldern (Total: 20 Fälle, Mehrfachnennungen möglich)

Die Fälle (20) wurden auch nach der Ursache, die das Umsetzen von Auflagen erschwerten oder vermeintlich verhinderten, kategorisiert. Bei der Hälfte der Fälle (10) wurde beanstandet, dass Mitarbeitende der städtischen Verwaltung den Ermessensspielraum überschritten beziehungsweise nicht oder zu wenig ausgenutzt hatten. Als zweithäufigste Ursache (5) zeigte sich im Laufe der Abklärungen durch die Helpline, dass der Bauherrschaft oder deren Vertretung die baurechtlichen Grundlagen und deren Anwendung zu wenig bekannt waren. In einem Fall konnte die Auflagenbereinigung durch die Klärung einer Verfahrensfrage erleichtert werden.

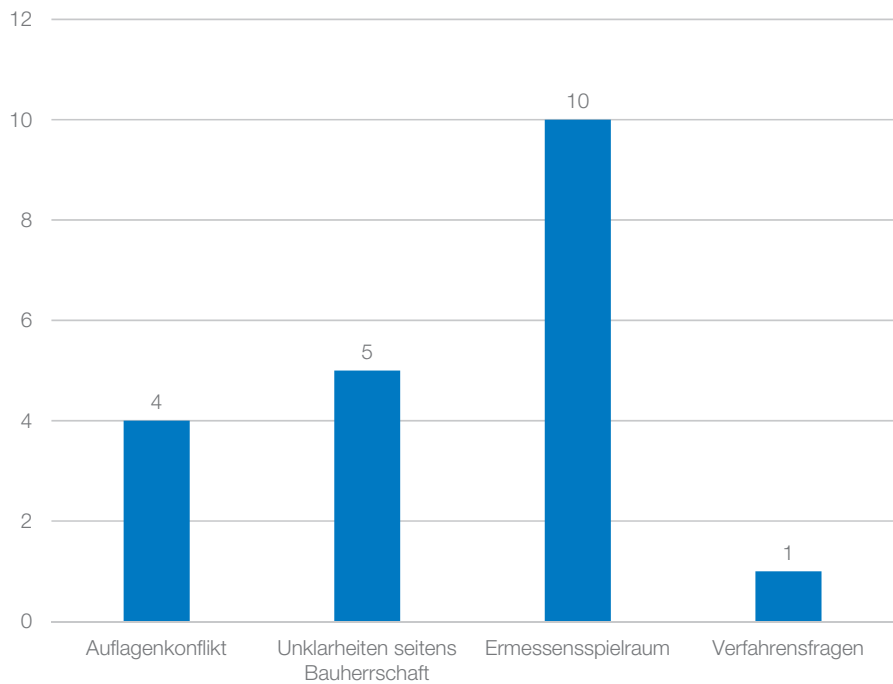


Abbildung 5: Anzahl Fälle nach deren Ursache (Total: 20 Fälle)

Auflagenkonflikte wurden seitens Bauherrschaft in vier Fällen geortet. Bei einem dieser Bauvorhaben konnte die Helpline der Bauherrschaft bei der Interpretation des Bauentscheids behilflich sein und ihr so verständlich machen, dass im Bauentscheid kein Konflikt zwischen den Auflagen vorliegt und somit alle Anforderungen erfüllt werden können. Bei den anderen drei Fällen musste die Helpline vermittelnd tätig werden.

Beteiligte Antragstellende und Verwaltungseinheiten

In 60% der statistisch erfassten und in der Zuständigkeit der Helpline liegenden Fälle handelt es sich bei den Bauherrschaften um Firmen aus dem Bau- und Immobiliensektor, bei den restlichen Fällen (40%) wandten sich Privatpersonen bzw. Planerinnen und Planer, die sie vertreten, an die Helpline. Die meisten Anliegen wurden dabei direkt von der jeweiligen Bauherrschaft vorgebracht (60%), die übrigen Anfragen erfolgten im Auftrag der Bauherrschaft durch die Projektverfassenden oder eine Vertretung.

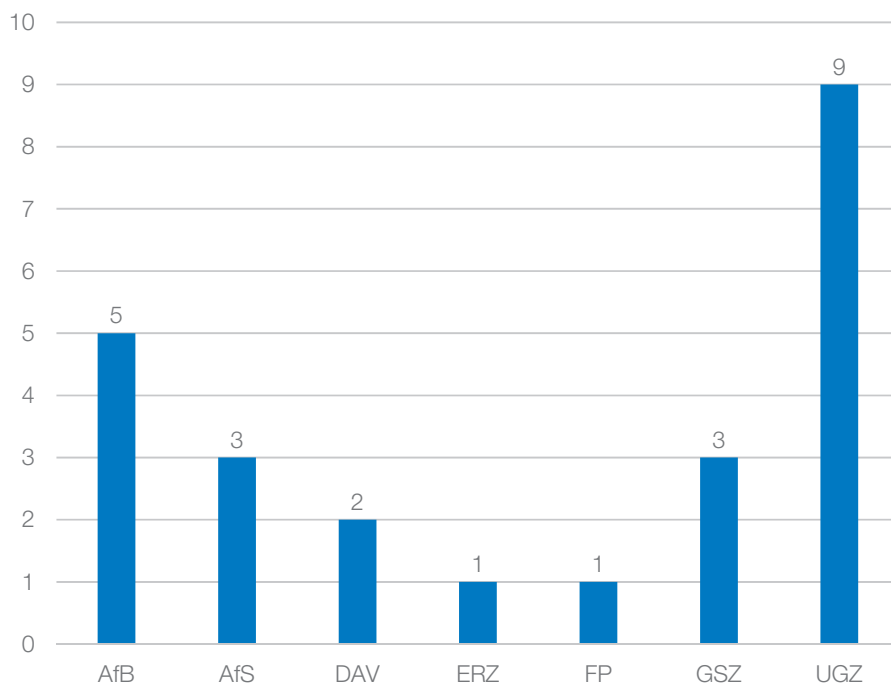


Abbildung 6: Häufigkeit der Beteiligung der Fachstellen bei der Vermittlung
(Total: 20 Fälle, Mehrfachnennungen möglich)

Je nach Fall waren neben dem AfB weitere Dienstabteilungen an der Lösungsfindung beteiligt. Im Jahr 2017 war dies in 14 von 20 Fällen eine Dienstabteilung, in weiteren vier Fällen lösten die Beanstandungen den Einbezug zweier Dienstabteilungen aus. In diesen 18 Fällen gaben die beteiligte(n) Dienstabteilung(en) auf Einladung der Helpline eine schriftliche Stellungnahme ab.

Von den betroffenen Dienstabteilungen war der Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich (UGZ) mit Abstand am häufigsten beteiligt. Mehrfach betroffen waren das Amt für Baubewilligungen (AfB), das Amt für Städtebau (AfS), Grün Stadt Zürich (GSZ) und die Dienstabteilung Verkehr (DAV). So wie gewisse Themenbereiche öfter genannt wurden, waren dementsprechend jene Fachstellen häufiger involviert, die im Baubewilligungsverfahren für die Beurteilung dieser Bereiche zuständig sind.

Lösungsinstanz und Lösungsweg

In 2 von 20 Fällen konnte die Anfrage direkt mit der Bauherrschaft durch Beratung oder die Klärung eines Missverständnisses beantwortet werden, respektive zeigte sich, dass die Beanstandung auf einem Irrtum beruhte.

Bei den restlichen 18 Anliegen wurde(n) die betroffene(n) Dienstabteilung(en) zur Stellungnahme eingeladen. In keinem der Fälle konnte daraufhin ein willkürliches Vorgehen einer Verwaltungseinheit festgestellt werden, obwohl dieser Vorwurf in der Öffentlichkeit gelegentlich im Raum steht. In fünf Fällen war es ausreichend, der Bauherrschaft oder ihrer Vertretung ihren Handlungsspielraum, den Rahmen ihrer Pflichten und die richtige Vorgehensweise aufzuzeigen und so den Weg zu einer Lösung zu ebnet. Bei

zwei weiteren Fällen konnte in einem gemeinsamen Gespräch mit der Bauherrschaft und der involvierten Fachstelle eine Einigung erzielt werden, wie die strittige Auflage zu erfüllen sei. In einem Fall ergab sich, dass die Bauherrschaft die notwendigen Anstrengungen zur selbständigen Lösung nicht unternommen hatte. In zwei weiteren Fällen konnte die Bauherrschaft wesentliche neue Aspekte aufzeigen, die bei der ursprünglichen Beurteilung noch nicht bekannt waren. Deshalb konnten hier die Gesuchsstellenden erfolgreich die Wiedererwägung einzelner Punkte der Bauentscheide durch die Bausektion beantragen.

Beim verbleibenden Drittel der Fälle (7) trug die Vermittlung durch die Helpline zum notwendigen gegenseitigen Verständnis und zu zielführenden Lösungsvorschlägen bei.

Auch im zweiten Jahr seit der Einführung der Helpline konnte zwischen den Fachstellen und der Bauherrschaft immer eine Einigung erreicht werden. Somit musste der im Reglement vorgesehene Eskalationsweg über die Direktion des AfB und schliesslich die Bausektion nicht beschritten werden.

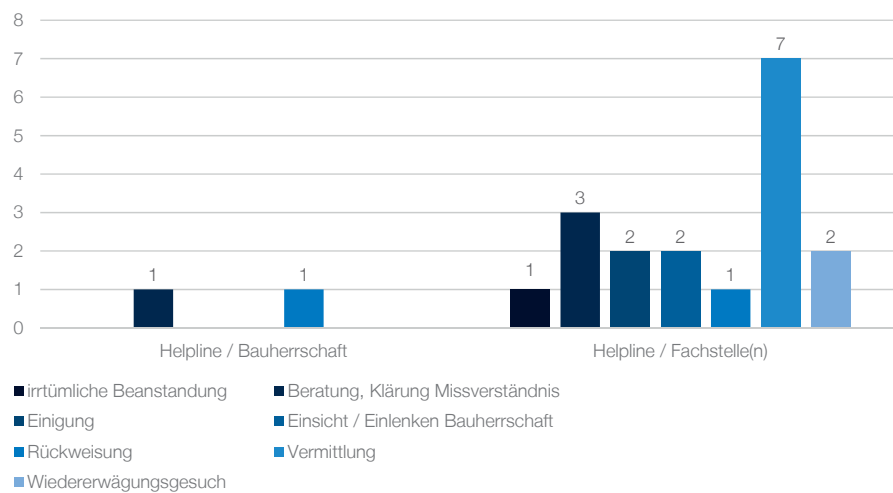


Abbildung 7: Anzahl Fälle für die Lösungswege, aufgeteilt nach Instanzen (Total: 20 Fälle)

Dauer Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer betrug bei den erfassten und in der Zuständigkeit liegenden Fällen im Durchschnitt rund 15 Tage. Die Dauer hängt dabei nicht zuletzt von der Reaktionszeit der Bauherrschaften ab, die nicht im Handlungsspielraum der Helpline liegt und den Prozess entsprechend verzögern kann.

Von den im Jahr 2017 eingegangenen Fällen waren per Ende Jahr noch drei pendent. Diese waren frühestens Ende November eröffnet worden und konnten alle bis im Februar 2018 abgeschlossen werden.

Beispielfälle

Nachfolgend werden drei Beispiele abgeschlossener Fälle der Helpline beschrieben sowie zwei Beispiele von Fällen, bei denen die Helpline nicht zuständig war.

Fälle in der Zuständigkeit der Helpline

Fall 1:

Aufgrund der ungenügenden Umgebungsgestaltung entlang der Strasse wurde mit dem Bauentscheid verlangt, den im Vorgartenbereich vorgesehenen Besucherparkplatz in die Tiefgarage zu verlegen.

In einer gemeinsamen Besprechung mit der Bauherrschaft, der zuständigen Fachstelle und der Helpline konnte ein Lösungsansatz gefunden werden, bei dem der Besucherparkplatz unter Einhaltung der Anforderungen dennoch im Freien erstellt werden kann. Die Bauherrschaft reichte entsprechende Abänderungspläne ein, die von der Bausektion bewilligt werden konnten.

Fall 2:

Im Bauentscheid zu einem Umbau wurden als Kontaktstellen zur Erfüllung der Auflagen betreffend Liegenschaftsentwässerung und Verkehrssicherheit die dafür üblicherweise zuständigen städtischen Fachstellen genannt. Allerdings stösst das Baugrundstück direkt an die Stadtgrenze und die Erschliessungsstrasse liegt im Hoheitsgebiet der Nachbargemeinde. Mithilfe der Helpline konnte geklärt werden, dass für die Leitungen innerhalb des Baugrundstücks ein Kanalisationsgesuch bei der städtischen Stelle einzureichen ist. Für den Anschluss an den Strassenkanal und die Belange der Verkehrssicherheit ist hingegen die Nachbargemeinde zuständig.

Fall 3:

Wegen einer missverständlichen Formulierung im Bauentscheid und der daraus folgenden falschen Interpretation einer Aussage eines Mitarbeitenden der zuständigen Fachstelle ging der Projektverfasser davon aus, dass für den bewilligten Umbau mit Erweiterung eines bestehenden Imbisslokals ein Gesuch um Bewilligung für die bereits vorhandene Lüftung einzureichen sei.

Auf Nachfrage der Helpline stellte sich schliesslich heraus, dass lediglich das eingereichte Lärmgutachten für den ganzen Betrieb um die Angaben zu dieser Lüftung ergänzt werden musste, damit die entsprechende Auflage erfüllt war.

Fälle ausserhalb der Zuständigkeit

Fall 1:

Bei einem Mieterausbau wurde im Bauentscheid die gestalterische Einordnung eines Lüftungsrohrs an der Fassade bemängelt und eine entsprechende Abänderung verlangt. Da die Bauherrschaft beabsichtigte, die Lüftung der von ihr gemieteten Räume an die Gesamtanlage des Hauses anzuschliessen, lag dieser Teil des Bauvorhabens in der Verantwortung der Eigentümerin.

Diese forderte, dass die Baufreigabe für die Mieterschaft nicht von der Erfüllung der Auflage zur Änderung der Leitungsführung im Freien abhängig gemacht wird, weil sie fürchtete, dass das Verfahren den Bezugstermin der Mieterschaft verzögern könnte.

Da sich die Eigentümerschaft bis zu diesem Zeitpunkt jedoch nicht darum bemüht hatte, eine bewilligungsfähige Lösung zu finden, obschon seit dem Bauentscheid schon einige Zeit verstrichen war, musste die Beanstandung zurückgewiesen werden.

Fall 2:

Auf dem Nachbargrundstück einer Hausbesitzerin ist ein Ersatzneubau geplant. Die beiden Liegenschaften verfügen über eine gemeinsame Zufahrt zum Hof, die je zur Hälfte auf den beiden Grundstücken liegt. Für die Baugrube und die Bauinstallationen soll der auf dem Baugrundstück liegende Anteil dieser Zufahrt in Anspruch genommen werden. Die Nachbarin ist der Auffassung, dass die Bauherrschaft dafür entschädigungspflichtig sei. Zudem ist sie überzeugt, dass bei Uneinigkeit über die Zulässigkeit der Inanspruchnahme und die Höhe der Entschädigung die Baubehörde gestützt auf § 230 Planungs- und Baugesetz (PBG) darüber einen Entscheid fällen kann.

Da jedoch das Grundstück der Nachbarin nicht tangiert ist, sondern nur das ihr vom Nachbarn eingeräumte Fuss- und Fahrwegrecht, handelte es sich um eine privatrechtliche Angelegenheit, für welche die Baubehörde nicht zuständig ist.

Einschätzung des Helpline-Beauftragten

Die Anlaufstelle in Bausachen (Helpline) wird seit Beginn vom Helpline-Beauftragten Thomas Feyer, einem langjährigen Architekten und Kreisarchitekten, betreut. Dieses Kapitel enthält seine persönliche Einschätzung zum ersten vollständigen Betriebsjahr der Helpline.

Etablierung der Helpline

Lässt man die ersten Wochen nach dem Start der Helpline im August 2016 mit der durch die Ankündigung in den Medien gesteigerten Nachfrage einmal ausser Acht, konnte man für das folgende Jahr mit rund sieben Fällen monatlich rechnen. Effektiv resultierten im Jahr 2017 jedoch lediglich etwa 3 Fälle pro Monat, wobei die tatsächliche Beanspruchung zwischen null und zehn Fällen schwankte.

Betrachtet man die Zahl der Erstkontakte als Vergleichsgrösse, sanken diese von etwa 30 pro Monat im Jahr 2016 auf rund 20 im vergangenen Jahr. Zwar dient die Helpline in erster Linie dazu, Bauherrschaften bei der Erfüllung von Auflagen vor Baubeginn zu helfen, wenn die übliche Unterstützung durch die Kreisarchitektinnen und Kreisarchitekten und die Beteiligten der unterschiedlichen Fachstellen an ihre Grenzen stösst. Den Bauherrschaften dient es jedoch sicherlich mehr, wenn nicht nur Einzelnen der Weg geebnet wird, sondern unnötige Hindernisse für alle ausgeräumt werden. Die Helpline kann aber auch eine Art «Seismometer-Funktion» einnehmen und Unstimmigkeiten sowie Unklarheiten registrieren und nach deren Ursachen suchen. Die Erkenntnisse aus den Nachforschungen können innerhalb der Verwaltung helfen, Abläufe zu überprüfen und die Qualität der Dienstleistungen falls nötig und nach Möglichkeit zu verbessern. Oder es zeigt sich, wo bei den Gesuchstellerinnen und -stellern Bedarf besteht, die Tätigkeit der Verwaltung besser zu verstehen.

Dafür sind die 211 zusätzlich eingegangenen Anfragen genauso wertvoll, wie die 39 im Hinblick auf die Hilfestellung für eine einzelne Bauherrschaft bearbeiteten Fälle.

Dass auch schon die Verbesserung der Kommunikation helfen kann, zeigt das Beispiel einer Anfrage zu einem laufenden Gesuch um Bewilligung einer Erdwärmesonde. Beanstandungen während eines laufenden Bewilligungsverfahrens gehören zwar nicht in den Zuständigkeitsbereich der Helpline, die Anfrage hat jedoch aufgezeigt, dass die per Februar im Kanton Zürich erfolgte Änderung des Bewilligungsverfahrens und ihre Konsequenzen offenbar auch nach einem halben Jahr weder bei privaten noch professionellen Gesuchstellenden ausreichend bekannt war. Auf Anfrage des Gewerbeverbandes der Stadt Zürich wurden daraufhin einige Informationen zusammengestellt und in dessen Publikationsorgan veröffentlicht. Dies hilft nicht nur den Gesuchstellenden, sondern führt auch zu einer Entlastung der Verwaltung, weil nicht zahlreiche Stellen mit den gleichen Anfragen konfrontiert werden und weniger unvollständige Gesuche eingehen.

Angebliche Willkür in Baubewilligungs- verfahren

Der Vorwurf der Willkür wurde nie explizit vorgebracht, aber ähnlich wie im ersten (Teil-)Jahr wurde bei der Hälfte der Fälle die Ausübung des Ermessens beanstandet. Zwei dieser Beanstandungen führten in der Folge zu Wiedererwägungsgesuchen. Bei zwei weiteren konnte der Bauherr-schaft aufgezeigt werden, dass die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Rechtsgleichheit durchaus beachtet worden waren. Bei den rest-lichen sechs waren verwaltungsinterne Aussprachen unter Vermittlung der Helpline notwendig.

Rollen im Bewilligungsprozess

Es hat sich im zweiten Betriebsjahr erneut bestätigt, dass es für Aussen-stehende oft schwierig ist, die verwaltungsinterne Aufgabenteilung sowie die Zuständigkeiten und Abläufe nachzuvollziehen.

Viele Verwaltungsmitarbeitende, die im Bewilligungsverfahren involviert sind, nehmen mehr als eine Rolle ein. Einerseits beraten sie Bauherrschaften bei der Vorbereitung einer Baueingabe, andererseits prüfen und beurteilen sie im Bewilligungsverfahren die Baugesuche. Dabei wenden sie die Bau-gesetzgebung, weitere vom Souverän erlassene Gesetze sowie die Erfahrun-gen aus der Praxis zum Wohl der Allgemeinheit und Einzelner an. Sie orientieren sich dabei an der gängigen, auf dem jeweiligen Stand der Recht-sprechung basierenden Praxis. Die Verwaltungsangestellten arbeiten in der Regel in einem Team und pflegen einen regelmässigen fachlichen Austausch.

Die Abgrenzung zwischen diesen Rollen ist, gerade bei der Auflagenbereini-gung, von aussen nicht immer einfach zu erkennen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass bei der Beurteilung ausschliesslich die Frage zu beantworten ist, ob ein Projekt dem Gesetz genügt oder nicht. In der Beratung soll der Bauherrschaft hingegen aufgezeigt werden, weshalb ein Projekt (in Teilen) den Anforderungen nicht genügt und welche Massnahmen allenfalls zur Gesetzeskonformität beitragen können oder sogar zu einer qualitativen Verbesserung des Projekts führen.

Verschiedene Gesuchsteller haben in diesem Zusammenhang schon den Wunsch geäussert, die Fachpersonen sollen eine bewilligungsfähige Verbesserung aufzeigen, statt nur die vorgelegten Vorschläge abzulehnen. Es ist jedoch die Aufgabe der Bauherrschaft, die Ideen für die bedürf-nisgerechte Umsetzung ihres Bauvorhabens zu entwickeln. Die Mitarbeiten-den der Verwaltung sind nicht befugt, die (innerhalb der gesetzlichen Gegebenheiten bestehende) Entscheidungsfreiheit einzuschränken, indem sie Vorschläge unterbreiten.

Nicht wenige Beanstandungen, die nicht in die Zuständigkeit der Help-line fallen, thematisierten ganz generell die Regeldichte und die Komplexität der Verfahren und den daraus resultierenden Aufwand für die Bereitstel-lung der erforderlichen Unterlagen.

Die Helpline kann weder Regeln abschaffen noch Verfahren beschleunigen. Sie kann aber den Gesuchstellenden aufzeigen, wie sie zu den notwen-digen Informationen gelangen, um bei künftigen Gesuchen alle relevanten baurechtlichen Aspekte zu beachten und die erforderlichen Unterlagen auf Anhieb vollständig einreichen zu können. Das entlastet nicht nur die

Verwaltung, es trägt auch zu einem reibungslosen Ablauf der Verfahren und zu einem schnelleren Abschluss bei.

Fazit des Helpline-Beauftragten

Wie im Jahr zuvor hielt sich die Inanspruchnahme der Helpline erfreulicherweise in Grenzen. Der Eindruck, es gebe weit verbreitete Missstände im Baubewilligungsverfahren und namentlich in der Phase der Auflagenbereinigung zwischen Bauentscheid und Baufreigabe, hat sich somit wiederum nicht bestätigt.

Die Zahl der Anfragen und der als Fälle erfassten Beanstandungen sind im Jahr 2017 sogar noch zurückgegangen. Bei der Deutung der Vergleichszahlen zwischen den ersten beiden Jahren des Betriebs der Helpline gilt es allerdings vorsichtig zu sein, um nicht falsche Schlüsse zu ziehen. Möglicherweise gaben die Bauentscheide im Jahr 2017 tatsächlich weniger Anlass zu Beanstandungen. Denkbar ist aber ebenso, dass die Aufgaben der Helpline den Bauherrschaften unterdessen besser bekannt sind und daher insgesamt weniger Anfragen eingegangen sind. Mit Blick auf die saisonalen Schwankungen ist auch zu vermuten, dass für die Durchschnittszahlen 2016 der Betrachtungszeitraum von lediglich etwas mehr als vier Monaten eine Rolle gespielt hat. Der im Verhältnis noch deutlichere Rückgang der Anzahl Fälle schliesslich könnte auf die gewonnene Erfahrung seitens der Helpline bei der Entgegennahme der Anfragen und der Einschätzung bezüglich Zuständigkeit zurückzuführen sein.

Bei den Anfragen ausserhalb der Zuständigkeit der Helpline wurde auch im vergangenen Jahr von verschiedener Seite der Vorwurf erhoben, die Baubehörde mache in Bauentscheiden zu viele Auflagen. Dazu kann Folgendes gesagt werden: Bauentscheide enthalten im Wesentlichen zwei Arten von Auflagen. Es gibt Auflagen, die beim Bau und Betrieb ganz generell beachtet werden müssen, selbst wenn sie im Bauentscheid nicht explizit aufgeführt sind, und solche, die innerhalb einer zeitlichen Frist oder vor einem bestimmten Schritt im Bauablauf (z. B. vor Baubeginn oder vor Rohbauvollendung) zu erfüllen sind. Im Normalfall sind diese Aufgaben für die Bauherrschaften oder ihre Vertretungen ohne weiteres lösbar. Unter gewissen Umständen können aber Probleme auftreten, bei denen eine Unterstützung, unter anderem auch durch die Helpline, nötig erscheint. Besonders bei Auflagen, die mit einer Frist verbunden sind, ist das häufiger der Fall, weil dadurch Verzögerungen im Umsetzungsprozess eines Bauvorhabens entstehen können.

Im Allgemeinen wird von der Mehrheit der Bauherrschaften anerkannt, dass die Auflagen in Anwendung der geltenden Gesetze und unter Berücksichtigung des Prinzips der rechtsgleichen Behandlung und des Verhältnismässigkeitsprinzips verfügt werden. Die meisten Bauherrschaften verstehen auch, dass ihnen das bewährte, mehrstufige Verfahren in der Regel entgegenkommt. Denn die planerischen Vorleistungen wären – bei ungewissem Ausgang – grösser, wenn z. B. Gesuche um technische Nebenbewilligungen bereits mit dem Baugesuch eingereicht werden müssten. Genauso ist auch die vorgängige Prüfung rechnerischer Nachweise

kostengünstiger als allenfalls notwendige nachträgliche Korrekturen am fertigen Bauwerk.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass das interne und externe Zusammenspiel der verschiedenen prozessbeteiligten Kräfte im Baubewilligungsverfahren mehrheitlich sehr gut funktioniert und nur in ganz seltenen Fällen das klärende Eingreifen der Helpline notwendig ist. Das wird sicher noch durch den intensiven Austausch zwischen den Fachstellen und der Helpline verstärkt. Dabei können sensible Bereiche geortet werden, in welchen ein erhöhter Informationsbedarf nach aussen besteht oder eine verbesserte Koordination innerhalb der Verwaltung nötig ist. Hier kann die Helpline sogar eine präventive Wirkung entfalten.

Zusätzlich konnte die Helpline im Jahr 2017 oft den kürzesten Weg durch die Landschaft der Gesetze und Vorschriften weisen, wo der Zugang für Ausenstehende zuweilen schwer erkennbar ist. Damit unterstützt sie indirekt die effiziente und effektive Arbeitsweise der Verwaltung auch ausserhalb ihres eigentlichen Zuständigkeitsbereichs.

Thomas Feyer
Beauftragter Anlaufstelle in Bausachen (Helpline)