



Anlaufstelle in Bausachen (Helpline)

Jahresbericht 2018



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 2018.

Zürich, August 2019

Der Beauftragte der Anlaufstelle in Bausachen (Helpline)
Thomas Feyer

Allgemeine Informationen

Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zur später zurückgezogenen Volksinitiative «Ombudsstelle gegen Willkür in Bausachen» wurde festgestellt, dass es 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 gab. Den betroffenen Bauherrschaften fehlte eine Anlaufstelle, die im Bedarfsfall zwischen den verschiedenen Ämtern vermitteln konnte, z. B. in Situationen, in denen für die Auflagenbereinigung Anforderungen gestellt werden, die auf unterschiedlichen Gesetzen basieren und scheinbar im Widerspruch zueinander stehen. Um diese Lücke zu schliessen, wurde mit Beschluss des Stadtrats vom 13. Januar 2016 das Reglement über die Anlaufstelle in Bausachen eingeführt und die Helpline ins Leben gerufen. Die Helpline hat in erster Linie die Aufgabe, 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. Über diese festgelegte Zuständigkeit hinaus dient die Helpline gemäss Reglement aber auch dem Zweck, den Dialog zwischen den Bauherrschaften und der Baubehörde sowie allen zuständigen Verwaltungseinheiten zu fördern. Damit soll sie ganz allgemein einen Beitrag zur Erhöhung der Transparenz leisten und zwar in Bezug auf das Auflagenbereinigungsverfahren und die Auslegung von Auflagen. Zusätzlich soll sie dazu beitragen, allfällige Schwachstellen im ganzen Baubewilligungsprozess zu identifizieren und Verbesserungspotential aufzuzeigen.

Im Sinne der Prävention können ein gestärktes Bewusstsein und eine erhöhte Achtsamkeit gegenüber möglichem Konfliktpotential in allen beteiligten Verwaltungseinheiten die Abläufe langfristig unterstützen, vereinfachen und beschleunigen.

Die Erkenntnisse aus der Tätigkeit der Helpline sollen zudem an die Bauherrschaften und Projektverfassenden weitergegeben werden, damit sie auch ausserhalb der Verwaltung ihre Wirkung entfalten können.

Weiterführende Informationen zur Entstehung, zu den Aufgaben und zum Verfahrensablauf der Anlaufstelle in Bausachen (Helpline) finden sich im Jahresbericht 2017.

Bericht 2018

Zusammenfassung

Die Zahl der Bauentscheide ist gegenüber dem Vorjahr praktisch gleich geblieben, ebenso wurde die Hilfe der Helpline etwa im gleichen Umfang in Anspruch genommen wie 2017.

Die Themenfelder sind 2018 weniger breit gefächert wie im letzten Jahr, bei den Ursachen für die Beanstandungen und bei den in die Lösungsfindung involvierten Fachstellen gab es hingegen kaum eine Veränderung.

In Bereichen, in denen die gesetzlichen Grundlagen einen Ermessensspielraum einräumen, gab es am häufigsten Beanstandungen. Seltener wurden diese durch die Vermutung eines Auflagenkonflikts ausgelöst.

Abgesehen von denjenigen Fällen, die für die Auswertung erfasst wurden, gab es wieder deutlich mehr Fälle, die ausserhalb der reglementarisch festgelegten Zuständigkeit lagen. Die Helpline konnte bei diesen einen hilfreichen, zuweilen auch präventiven Beitrag leisten.

Anzahl Baugesuche in der Stadt Zürich

Im Jahr 2018 wurden insgesamt 3560 Baugesuche (inklusive der im Anzeigeverfahren mit Planabstempelung behandelten Gesuche) bewilligt. Bei 2075 dieser Gesuche (58%) erging ein Bauentscheid mit Bedingungen und Auflagen.

Inanspruchnahme der Helpline

Um Aussagen über die Notwendigkeit und den Nutzen der Helpline machen zu können, wurde das Augenmerk nur auf jene Fälle gerichtet, welche in die eng abgesteckte Zuständigkeit gemäss Reglement der Anlaufstelle fallen. Das Vorliegen eines rechtskräftigen Bauentscheids und Schwierigkeiten mit den darin formulierten Auflagen gelten als wichtigste Kriterien dafür. Diese Fälle wurden detailliert erfasst und kategorisiert, damit sie unter verschiedenen Gesichtspunkten ausgewertet werden können.

Dabei sind es vielfach eher die Anfragen und Beanstandungen im Zusammenhang mit Problemen ausserhalb des Zeitraums der Auflagenbereinigung zwischen Bauentscheid und Baubeginn, welche Aufschluss darüber geben, wie Bauwillige am effektivsten unterstützt und die Verwaltung gleichzeitig entlastet werden kann. Diese wurden jedoch nicht im Detail ausgewertet, da sie gemäss Reglement nicht in den Zuständigkeitsbereich der Helpline fallen.

Im Jahr 2018 gingen bei der Helpline insgesamt gut 200 Anfragen ein. Davon wurden 25 Fälle in die Statistik aufgenommen, wobei sich nach ersten Abklärungen bei sechs dieser Fälle (24%) herausstellte, dass die Helpline nicht zuständig war. Der Bauherrschafft konnte in diesem Zusammenhang meist ihre Aufgabe verständlich gemacht oder aufgezeigt werden, dass eine Lösung auf der Ebene der Fachstellen ohne Hilfestellungen gefunden werden kann.

Darüber hinaus lagen 88% der Anfragen, die bei der Helpline eingingen, nicht im engeren Zuständigkeitsbereich, das heisst, sie wurden entweder direkt beantwortet oder an die zuständigen Stellen weitervermittelt.

Gemessen an der Anzahl der im Jahr 2018 bewilligten Baugesuche mit Auflagen (2075 Gesuche) wurde bei etwas über einem Prozent der Baubewil-

lungen die Helpline beigezogen. Beschränkt man sich auf jene Anfragen, für welche die Helpline tatsächlich zuständig war (19), lag der Anteil knapp unter einem Prozent (vgl. Abbildung 1).

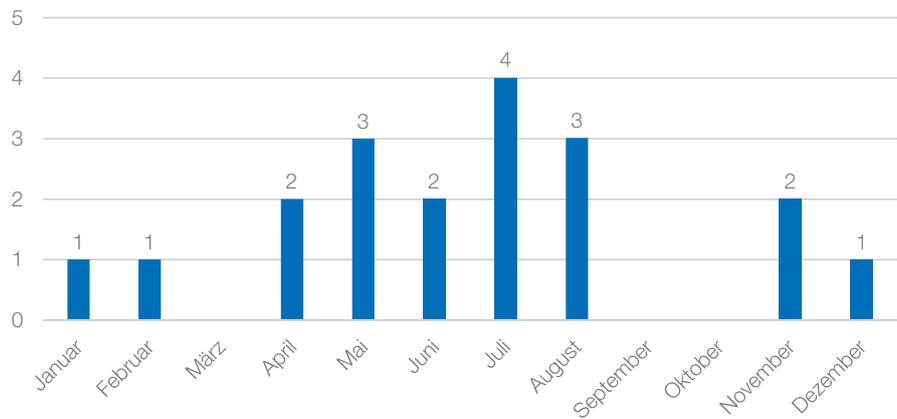


Abbildung 1: Anzahl Fälle im Jahr 2018 nach Monat (Total: 19 Fälle)

Erläuterung der Ergebnisse

Die Statistik zeigt, dass die Dienste der Helpline verteilt über die Monate sehr unterschiedlich in Anspruch genommen wurden. Anfang Jahr war die Nachfrage gering, stieg jedoch dann im Frühjahr und Sommer an. Die Medienmitteilung des Hochbaudepartements über die Einigung mit dem Heimatschutz im Rechtsstreit um die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO 2016) im Juli 2018 hatte keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Zahl der Fälle. Allenfalls hat die Ankündigung der Teilinkraftsetzung auf den 1. November 2018 das Ausbleiben von Fällen im September und Oktober verursacht, indem einige der im Sommer eingereichten Gesuche auf Wunsch der Bauherrschaften erst im November und nach den neuen Vorschriften beurteilt und bewilligt wurden.

Vergleich zum Vorjahr

Die Jahre 2017 und 2018 weisen insofern Parallelen auf, als die Inanspruchnahme von Monat zu Monat schwankte und die Nachfrage am Anfang und Ende des Jahres eher niedriger war. Gemessen an der Zahl der Fälle lag 2018 der Anteil der berechtigten Beanstandungen, das heisst der 19 Fälle, die in den Zuständigkeitsbereich der Helpline fielen, mit 76% deutlich höher als im Jahr zuvor (51%; vgl. Abbildung 2).

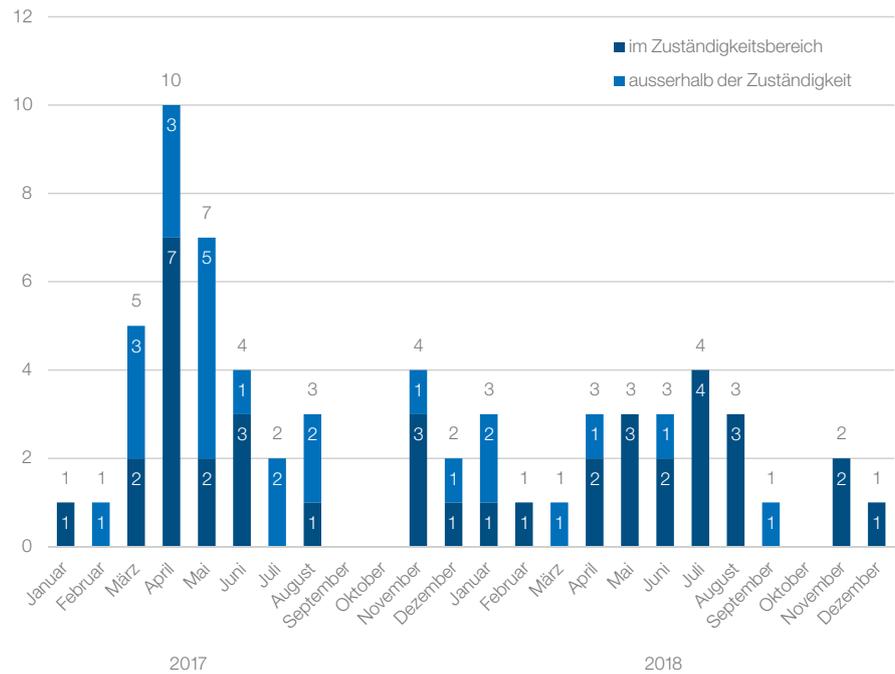


Abbildung 2: Beanstandungen

Sowohl die Zahl sämtlicher Kontaktnahmen wie auch jene der Fälle sind im Vergleich zum Vorjahr bei gleichbleibender Zahl an Bauentscheiden im Monatsmittel annähernd stabil geblieben (rund 17 gegenüber 21 Kontaktnahmen bzw. zwei gegenüber drei Fällen pro Monat; vgl. Abbildung 3). Die nicht in der Statistik enthaltenen Anfragen wurden nicht separat erfasst.

Die entsprechenden Zahlen entstammen der E-Mail- und der Telefonie-Software. Letztere verzeichnete im Verlauf des Jahres einen kurzzeitigen Ausfall, wodurch die Aufzeichnungen einiger Monate verloren gingen. Deshalb gibt es diesbezüglich eine gewisse Unsicherheit, weil die Ergebnisse auf einer Hochrechnung aus den verbleibenden Monaten basieren. Da die Fälle sich über das Jahr nicht gleichmässig verteilen, kann es sein, dass die Zahlen leicht von den tatsächlichen Verhältnissen abweichen.

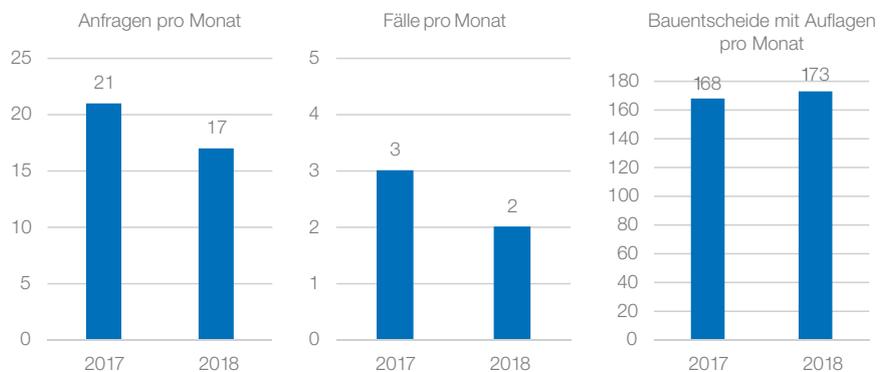


Abbildung 3: Anfragen, Fälle und Bauentscheide pro Monat für die Jahre 2017 und 2018

Kommunikationswege bei Anfragen

Der am weitaus häufigsten genutzte Weg der Kontaktaufnahme war der telefonische. Anfragen per E-Mail gingen in der Regel nur ein, wenn die Helpline kurzzeitig telefonisch nicht erreichbar war.

Der verwaltungsinterne Austausch wurde im Jahr 2018 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 dagegen keine notwendig. In zwei Fällen fanden auf ausdrücklichen Wunsch der Bauherrschaften persönliche Besprechungen mit dem Helpline-Beauftragten statt, allerdings ohne Beteiligung von Mitarbeitenden einer Fachstelle.

Themenfelder und Ursachen der Anfragen

Die Themenfelder der Fälle, bei denen die Helpline vermitteln musste, waren etwas weniger breit gefächert als im Vorjahr (vgl. Abbildung 4). Am häufigsten traten Fragen zur Einordnung und Gestaltung auf (5), davon betrafen zwei den Denkmalschutz. Am zweithäufigsten betrafen die Anfragen den Lärmschutz (4), gefolgt von Fällen aus den Themenbereichen hindernisfreies Bauen, energetische und hygienische Anforderungen und Liegenschaftsentwässerung (2). Am seltensten sind Fragen zum Brandschutz, den Klima- und Lüftungsanlagen und zur Sicherheit aufgetreten (1).

Themenfelder, bei denen die Gesetze einen grösseren Ermessensspielraum gewähren, führen bei ihrer Auslegung eher zu Differenzen zwischen Bauherrschaften und Mitarbeitenden der Verwaltung, sodass die Dienste der Helpline dann eher in Anspruch genommen werden. Dies gilt z. B. für die Bereiche Einordnung und Gestaltung sowie Lärmschutz.

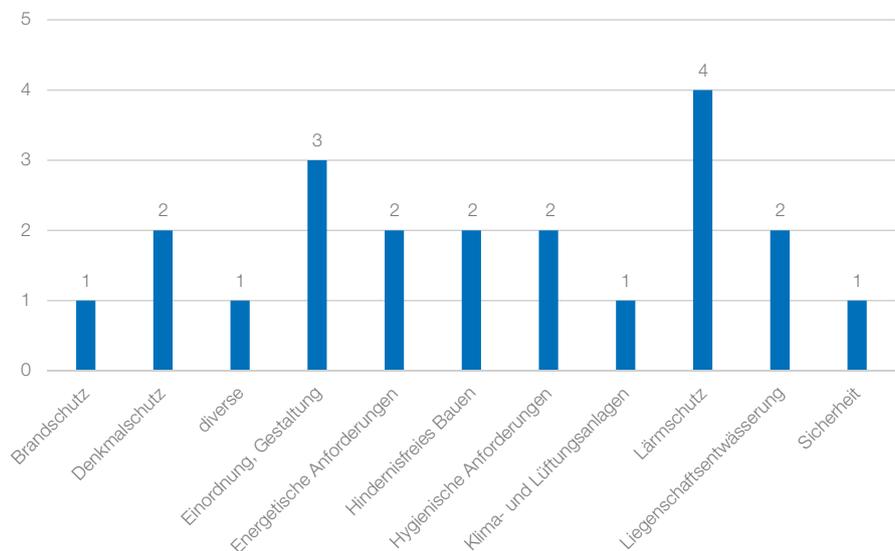


Abbildung 4: Anzahl Fälle nach Themenfeldern (Total: 19 Fälle, Mehrfachnennungen möglich)

Die erfassten Fälle wurden auch nach der Ursache kategorisiert, die das Umsetzen von Auflagen erschwerten oder vermeintlich verhinderten (vgl. Abbildung 5). Bei weniger als der Hälfte der Fälle (8) wurde beanstandet, dass Mitarbeitende der städtischen Verwaltung den Ermessensspielraum überschritten bzw. nicht oder zu wenig ausgenützt hätten. Als

zweithäufigste Ursache (6) zeigte sich im Laufe der Abklärungen, dass der Bauherrschaft oder deren Vertretung die baurechtlichen Grundlagen und deren Anwendung zu wenig bekannt waren. Bei zwei Fällen wusste sich die Bauherrschaft nicht selber zu helfen, weil eine Ansprechperson vorübergehend nicht erreichbar war.

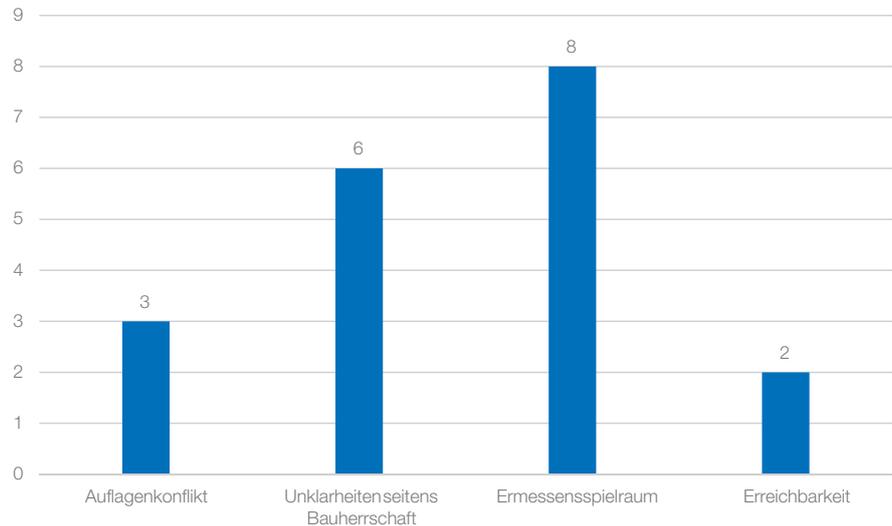


Abbildung 5: Anzahl Fälle nach deren Ursache (Total: 19 Fälle)

Auflagenkonflikte traten erneut nicht häufig auf (3): Beim ersten Fall kam es durch die Vermittlung der Helpline zu einer Einigung zwischen den Fachstellen und der Bauherrenvertretung. Bei einem anderen Bauvorhaben hatte der Architekt schon vieles richtig vorbereitet und es ging nur noch darum, die Massnahmen in eine beurteilbare Form zu bringen und den richtigen Stellen vorzulegen. Beim dritten Fall konnte durch eine geringfügige Projektänderung eine Lösung gefunden werden.

Beteiligte Antragstellende und Verwaltungseinheiten

Nur in 40% 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 (60%) wandten sich Privatpersonen bzw. deren Planerinnen und Planer an die Helpline. Lediglich 15% der Anliegen wurden dabei direkt von der jeweiligen Bauherrschaft vorgebracht, die übrigen Anfragen erfolgten im Auftrag der Bauherrschaft durch die Projektverfassenden oder eine Vertretung. Da keine Zahlen über diese Anteile bei allen Baugesuchen des Jahres 2018 existieren, ist es nicht möglich, daraus verlässliche Schlüsse zu ziehen.

Neben dem Amt für Baubewilligungen (AfB) war 2018 in 13 der 19 Fälle eine weitere Dienstabteilung an der Lösungsfindung beteiligt. In vier dieser Fälle lösten die Beanstandungen den Einbezug einer weiteren Dienstabteilung aus.

Von allen Dienstabteilungen war der Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich (UGZ; 11) am häufigsten beteiligt. Mehrfach betroffen waren neben dem AfB (3) auch das Amt für Städtebau (AfS; 5) und Entsorgung und Recycling

(ERZ; 2). Grün Stadt Zürich (GSZ) und die Feuerpolizei (FP) waren nur je einmal betroffen.

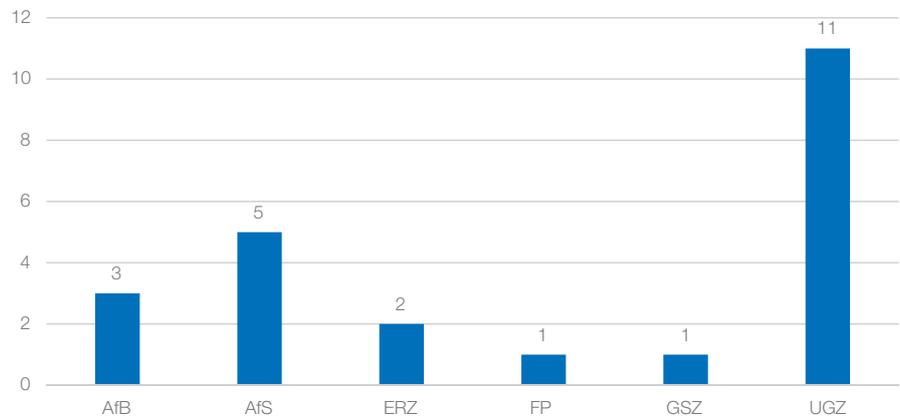


Abbildung 6: Häufigkeit der Beteiligung der Fachstellen bei der Vermittlung (Total: 19 Fälle, Mehrfachnennungen möglich)

Lösungsinstanz und Lösungsweg

In zwei Fällen konnte die Anfrage direkt mit der Bauherrschaft durch Beratung bzw. durch Klärung eines Missverständnisses beantwortet werden.

Bei den restlichen 17 Anliegen wurde(n) die betroffene(n) Dienstabteilung(en) zur Stellungnahme eingeladen (vgl. Abbildung 7). In keinem der Fälle konnte ein willkürliches Vorgehen einer Verwaltungseinheit festgestellt werden. In vier Fällen erwies sich die Beanstandung als unbegründet. 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 ebnen. Bei zwei Fällen konnte zwischen der Bauherrschaft und den involvierten Fachstellen eine Einigung erzielt werden, sodass die strittige Auflage erfüllt werden konnte. In ebenfalls zwei Fällen ergab sich, dass die Bauherrschaft die notwendigen Anstrengungen zur selbständigen Lösung nicht unternommen hatte. In drei weiteren Fällen konnte die Bauherrschaft wesentliche neue Aspekte aufzeigen, die bei der ursprünglichen Beurteilung noch nicht bekannt waren. Deshalb konnten hier die Gesuchstellenden die Wiedererwägung einzelner Punkte der Bauentscheide durch die Bausektion beantragen. In einem Fall führte schliesslich eine Projektänderung zur Lösung des Problems.

Bei knapp der Hälfte (8) der Fälle trug die Vermittlung durch die Helpline zum notwendigen gegenseitigen Verständnis und zu zielführenden Lösungsvorschlägen bei.

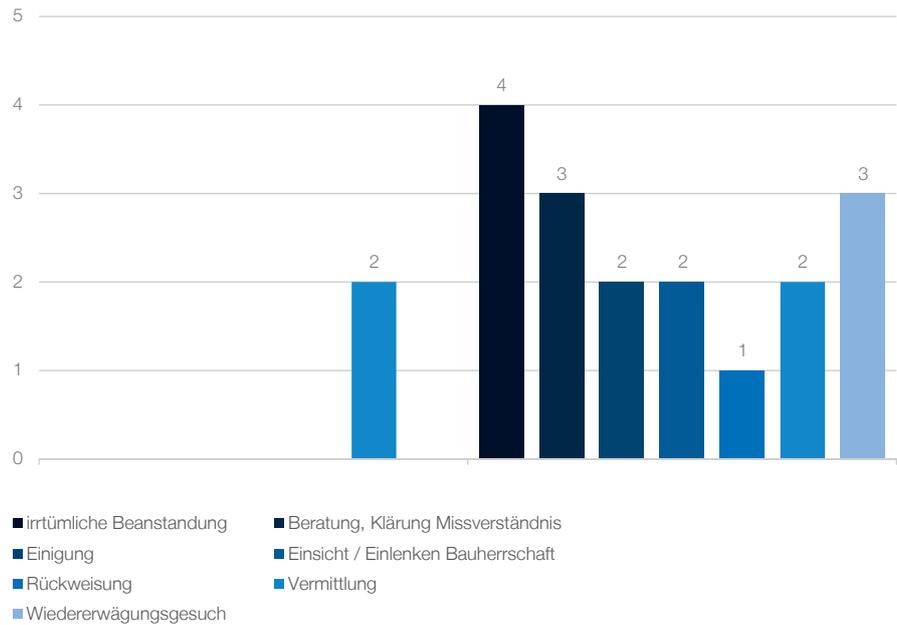


Abbildung 7: Anzahl Fälle für die Lösungswege, aufgeteilt nach Instanzen (Total: 19 Fälle)

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

Dauer Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer der Anfragen vom Eingang über die Abklärung bis zur vollständigen Bearbeitung betrug bei den erfassten Fällen im Durchschnitt rund 12 Tage.

Von den im Jahr 2018 eingegangenen Fällen konnten per Ende Jahr alle abgeschlossen werden.

Beispielfälle

Nachfolgend werden vier Beispiele abgeschlossener Fälle der Helpline beschrieben sowie zwei Beispiele von Fällen, die nicht in den Zuständigkeitsbereich fielen, bei denen die Helpline jedoch der Förderung des Dialogs zwischen Bauherrschaften und der Baubehörde diente.

Fälle in der Zuständigkeit der Helpline

Fall 1:

Beim Bauprojekt für ein Mehrfamilienhaus in Hanglage wurden Auflagen zur Verbesserung des Hauszugangs verfügt. So wurde einerseits bemängelt, dass Personen, die auf den Rollstuhl angewiesen sind, das Gebäude nur über die Tiefgaragenzufahrt erreichen können. Andererseits konnte der geplante gegenüber dem Strassenniveau abgesenkte Hauseingang aus gestalterischer Sicht nicht genügen. Für beides wurden Verbesserungen verlangt, was auf den ersten Blick widersprüchlich schien, denn eine Anordnung über dem Strassenniveau ist im vorliegenden Fall hindernisfrei nicht möglich.

In einem ersten Gespräch mit dem Architekten wurde das Problem analysiert. Massnahmen für die einzelnen Auflagen, welche sich bei gemeinsamer Betrachtung tatsächlich widersprachen, wurden dabei ausgeschieden und damit das Spektrum der Lösungsansätze eingegrenzt.

Die Variantenskizzen, die der Architekt daraufhin aufzeichnete, wurden den beiden involvierten Fachstellen, dem Umwelt- und Gesundheitsschutz und dem Amt für Städtebau, zur Stellungnahme vorgelegt und mit diesen besprochen.

In einem weiteren Schritt wurden mit dem Architekten auf Basis dieser Rückmeldungen die bevorzugte Variante bestimmt und die notwendigen Verbesserungen erörtert.

So konnte eine Lösung gefunden werden: Der eine Hauptzugang führt über Treppen nach oben zum Erdgeschoss und der andere über eine Rampe nach unten. Da die beiden Zugänge an der Strasse über einen gemeinsamen Auftakt verfügen, an welchem sich auch die Briefkastenanlage befindet, ist der hindernisfreie Zugang nahezu gleichwertig und keineswegs diskriminierend.

Fall 2:

Beim Umbau eines Einfamilienhauses wurde im Untergeschoss ein Gästebereich geplant, welcher über einen eigenen Zugang von aussen verfügte. Im Bauentscheid wurde ein Lärmschutznachweis gefordert. Bei der Auflagenbereinigung stellte sich heraus, dass es innerhalb der Verwaltung unterschiedliche Praxen bezüglich Einliegerwohnungen gibt: Während im Amt für Baubewilligungen eine Einliegerwohnung als Teil eines Einfamilienhauses betrachtet wird und damit von gewissen Erleichterungen profitiert (Raumhöhen und -flächen, Korridorbreiten), wurde das Einfamilienhaus in der Betrachtungsweise des Umwelt- und Gesundheitsschutzes durch den Einbau einer zweiten, separat nutzbaren Einheit zum Mehrfamilienhaus mit entsprechend höheren Anforderungen an den Schallschutz im Inneren. Inzwischen fanden dazu Gespräche zwischen den betroffenen Dienstabteilungen statt und die Praxis wurde daraufhin vereinheitlicht.

Fall 3:

Die Baubewilligung für eine Umnutzung mit Mieterausbau zu einer Kinderkrippe enthielt diverse Auflagen, u. a. betreffend Küchenabluft und hindernisfreie WC-Anlagen. Die Bauherrschaft fühlte sich aufgrund der Forderungen der Mitarbeitenden des Umwelt- und Gesundheitsschutzes schikaniert und verlangte zu diversen Punkten ein Entgegenkommen bzw. Verständnis und Nachsicht, dass gewisse Auflagen aufgrund der baulichen Situation nicht umgesetzt werden könnten.

Durch mehrere Gespräche und eine ausführliche Mailkorrespondenz konnten der Bauherrschaft die gesetzlichen Grundlagen aufgezeigt werden. Zudem wurde deutlich gemacht, dass die Auflagen bzw. die zu ihrer Erfüllung verlangten Massnahmen keineswegs unverhältnismässig sind und auch der gängigen Praxis entsprechen.

Die Helpline konnte der Bauherrschaft nicht direkt weiterhelfen. Eine vorherige Beratung wäre am sinnvollsten gewesen, da die Schwierigkeiten mit der Küchenabluft für die Produktion der Mahlzeiten vor Ort dadurch aufgetreten sind, dass die Räumlichkeiten und das Grundrisslayout in der geplanten Form für die Nutzung als Kinderkrippe nicht optimal geeignet waren.

Fall 4:

In diesem Fall bestand der Vorwurf, die Bewilligung des Projekts für die Liegenschaftsentwässerung nehme zu viel Zeit in Anspruch.

Zum einen war den Projektverfassenden nicht bekannt, dass der zuständigen Dienstabteilung dafür gemäss der einschlägigen Verordnung zwei Monate zur Verfügung stehen. Zum anderen wurden dem ausführenden Büro, das nach der Baubewilligung das Projekt übernahm, nicht die Informationen über das richtige Vorgehen übermittelt. Die zuständige Stelle hatte jedoch dem Architekturbüro, welches das Baugesuch eingereicht hat, schon bei der ersten Gelegenheit die auch im Internet abrufbaren Informationen zugesandt, damit die notwendigen Schritte möglichst frühzeitig eingeleitet werden können.

Wie schon beim vorherigen Fall konnte die Helpline nicht direkt helfen. Die Projektverfassenden mussten ihren Terminplan anpassen.

**Fälle ausserhalb
der Zuständigkeit
der Helpline**

Fall 5:

Eine Nachbarin beschwerte sich über mehrere Jahre bei verschiedenen städtischen Stellen über die Dachbegrünung einer an ihr Grundstück grenzenden Liegenschaft.

Ihre Schreiben richtete sie ans Amt für Baubewilligungen, ans Amt für Hochbauten und an Grün Stadt Zürich. Unabhängig voneinander antworteten diese Stellen, dass das Anliegen nicht in ihre jeweilige Zuständigkeit falle. Als weitere Beschwerden eintrafen, wurde beschlossen, die Abklärungen für dieses Anliegen der Helpline zu übertragen.

Dabei stellte sich heraus, dass es zwischen den beiden Parteien eine privatrechtliche Vereinbarung gibt, die für die Bauten auf dem belasteten Grundstück eine Höhenbeschränkung und Anforderungen an die Art und Weise der Bepflanzung des Flachdaches enthält. Aus Sicht der Eigentümerin des begünstigten Grundstücks wurde diese jedoch nicht eingehalten.

In der Baubewilligung für eine energetische Sanierung des fraglichen Daches wurde gestützt auf Art. 11 Abs. 1 der Bau- und Zonenordnung eine ökologisch wertvolle Begrünung verlangt. Entsprechend war die Nachbarin der Meinung, es sei Sache der Behörden, in diesem Fall einzuschreiten. Da die Abnahme der Bauarbeiten zusammen mit einer Fachperson von Grün Stadt Zürich durchgeführt wurde, war gut dokumentiert, dass die öffentlich rechtlichen Vorgaben eingehalten wurden.

In einem ausführlichen Schreiben legte die Helpline schliesslich dar, dass es für periodische Nachkontrollen keine Rechtsgrundlage gibt und dafür folglich auch keine personellen und finanziellen Mittel zur Verfügung stehen. Zudem wurden der Frau die Unterschiede zwischen den Anforderungen der Baugesetze und den Vereinbarungen zwischen den Nachbarn aufgezeigt, um ihr die jeweilige Zuständigkeit zu erklären.

Seit diesem Schreiben sind keine weiteren Beschwerden mehr eingegangen, obwohl explizit angeboten wurde, sich an die Helpline wenden zu dürfen, wenn die Nichteinhaltung von Bauvorschriften vermutet würde.

Fall 6:

Es gab immer wieder Anfragen, bei welchen eine Hilfestellung jedoch von vornherein ausgeschlossen war, wie z. B. beim Wunsch nach Koordination und Moderation zwischen städtischen und kantonalen Stellen im Hinblick auf den Umbau eines Gebäudes ausserhalb der Bauzone. Auch in diesem Fall wurde der Versuch unternommen, den Betroffenen die Aufteilung der im Gesetz festgeschriebenen Kompetenzen aufzuzeigen.

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 gibt seine persönliche Einschätzung zum zweiten vollständigen Betriebsjahr der Helpline wieder.

Etablierung der Helpline

Die Helpline soll selbstverständlich die diversen Beratungsangebote, die in allen mit dem Baubewilligungsverfahren befassten Departementen bestehen, weder konkurrenzieren noch ersetzen. Zudem gilt, dass die Helpline die Kompetenzen anderer Verwaltungseinheiten respektiert und die Tätigkeitsfelder anderer Behörden nicht tangiert, wie die der Ombudsstelle. Es ist nicht Aufgabe der Helpline, Vorwürfe pflichtwidrigen Verhaltens zu untersuchen und vor allem darf sie durch ihre Hilfestellung ihr bekannte Fehler nicht einfach korrigieren und damit verschleiern.

Vor dem Start der neu geschaffenen Stelle im Sommer 2016 war nicht abschätzbar, wie gross die tatsächliche Nachfrage sein wird. Aus diesem Grund beschränkte man sich darauf, ausschliesslich jene Fälle für die statistische Auswertung zu erfassen, welche gemäss Reglement über die Anlaufstelle in Bausachen in deren Zuständigkeit fallen. Beim weitaus grössten Teil der Anfragen und Beanstandungen waren die Kriterien jedoch nicht erfüllt. Sehr oft gab es noch gar keinen Bauentscheid oder es war noch nicht einmal ein Gesuch eingereicht worden. Dennoch war es praktisch immer möglich, weiterführende Hilfe zu leisten. Nicht selten war der dafür notwendige Aufwand, aber auch der beiderseitige Nutzen, höher als bei den Fällen innerhalb der Zuständigkeit. Gerade die grössere Anzahl der Anfragen, welche andere Phasen im Verlauf der Entstehung eines Bauprojekts betreffen, ermöglichen es der Helpline, Unstimmigkeiten und Unklarheiten aufzuspüren und deren Ursachen zu eruieren. Bestenfalls werden so Erkenntnisse gewonnen, die innerhalb der Verwaltung helfen, Abläufe zu überprüfen und die Qualität der Dienstleistungen falls nötig und nach Möglichkeit zu verbessern.

Zudem zeigt sich durch die Helpline, wie die Verwaltungstätigkeit in der Bevölkerung allgemein wahrgenommen wird. Gäbe es sie nicht, würde ein Instrument fehlen, um frühzeitig zu erkennen, wie die Verwaltung ihre Angebote und Aufgaben bei den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern besser verständlich machen kann.

Häufig gehen bei der Helpline Fragen ein, die auf den ersten Blick einfach erscheinen, jedoch umfangreiche Nachforschungen nach sich ziehen. Dafür fehlt den Mitarbeitenden, die auch die Baugesuche prüfen und das Bewilligungsverfahren leiten, die Zeit. Wenn eine solche Frage über diverse Kanäle an unzählige Mitarbeitende gerichtet wird, multipliziert sich auf Seiten der Verwaltung der Aufwand und die Leidtragenden sind schliesslich auch andere Kundinnen und Kunden, weil das die Erreichbarkeit und die Reaktionszeiten seitens der Mitarbeitenden negativ beeinflusst. Eine Konzentration solcher Anliegen an einem Ort wirkt dem entgegen. Auf diese Weise müssen die Abklärungen für wiederkehrende Fragestellungen nur ein Mal getroffen werden.

In vielen Situationen genügt aber auch schon ein Hinweis auf allgemein zugängliche Informationen, die Hilfe bei der Interpretation eines Gesetzestextes geben, oder einige klärende Ergänzungen zu einer Auskunft, um der Lösung eines Problems näherzukommen.

Spezifische Fragen können nur anhand einer konkreten Projektidee beantwortet werden. Es gibt aber auch Fragestellungen übergeordneter Natur, die sich nicht auf ein bestimmtes Bauvorhaben an einem bereits definierten Ort beziehen. Für eine Standortsuche kann es z. B. notwendig sein, die allenfalls geltenden Rahmenbedingungen zu kennen. Wobei zu erwähnen ist, dass nicht alle zu beachtenden Anforderungen in einem Gesetz zu finden sind, da viele Vorschriften einen Auslegungsspielraum aufweisen, der erst über eine gewisse Zeit und teilweise aufgrund der Rechtsprechung eingegrenzt wird.

Entsprechend ermöglichen es die Erkenntnisse und Erfahrungen aus den Hilfestellungen zur Bereinigung gewisser anspruchsvoller Auflagen, die Bauherrschaften auf drohende Schwierigkeiten aufmerksam zu machen, damit sie diese frühzeitig ausräumen können.

In diesem Sinne sind die nicht in der Statistik enthaltenen Fälle ebenso geeignet, den Nutzen und die Zweckmässigkeit der Helpline aufzuzeigen, wie die 25 dokumentierten Fälle.

Angebliche Willkür in Baubewilligungsverfahren

Der Vorwurf der Willkür wurde auch 2018 nie explizit vorgebracht, aber ähnlich wie in den ersten eineinhalb Jahren wurde bei fast der Hälfte der Fälle die Ausübung des Ermessens beanstandet. Drei dieser Beanstandungen führten in der Folge zu Wiedererwägungsgesuchen. Bei den restlichen konnte der Bauherrschaft aufgezeigt werden, dass die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Rechtsgleichheit durchaus beachtet worden waren.

Rollen im Bewilligungsprozess

Es hat sich auch im zweiten Betriebsjahr bestätigt, dass es für Aussenstehende oft schwierig ist, die verwaltungsinterne Aufgabenteilung sowie die Zuständigkeiten und Abläufe nachzuvollziehen.

Wie schon im Jahr zuvor stellte sich heraus, dass einige Bauherrschaften und deren Vertretungen nicht verstanden, welche Rollen ihre Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner bei der Verwaltung innehaben.

Darüber hinaus zeigte sich, dass es sehr verschiedene Auffassungen darüber gibt, welche Pflichten die Verwaltungsmitarbeitenden haben und in welchem Handlungsspielraum sie sich bewegen. Das bestätigen auch einige der ausserhalb der Zuständigkeit der Helpline liegenden Beanstandungen, darunter jene, die Verfahrensdauern und ganz generell die Regeldichte und Komplexität der Verfahren und den daraus resultierenden Aufwand für die Bereitstellung der erforderlichen Unterlagen und Nachweise thematisieren.

Die Helpline kann weder Vorschriften abschaffen noch Verfahren beschleunigen. Sie kann aber den Gesuchstellenden zumindest aufzeigen, wie sie zu den notwendigen Informationen gelangen, damit sie bei künftigen Gesuchen alle relevanten baurechtlichen Aspekte beachten und die erforderlichen

Unterlagen auf Anhieb vollständig einreichen können. Das trägt zu einem reibungslosen Ablauf der Verfahren und zu einem schnelleren Abschluss bei.

Fazit des Helpline-Beauftragten

«Das Baurecht ist leider ein Dschungel, durch den es keinen einfachen und nur selten einen kurzen Weg gibt.» (Kälin, Adi, «Bis zum Anpfiff im neuen Hardturmstadion dauert es noch etliche Jahre», NZZ, 27. November 2018)

Wie in den Jahren zuvor hielt sich die Inanspruchnahme der Helpline gerade in ihrem engeren Zuständigkeitsbereich in Grenzen. Das zeigt, dass es im Baubewilligungsverfahren und namentlich in der Phase der Auflagenbereinigung zwischen Bauentscheid und Baufreigabe keine tiefgreifenden Missstände gibt.

Vereinzelt war zwar auch 2018 der Vorwurf zu hören, die Baubehörde mache in Bauentscheiden zu viele Auflagen. Dieser wurde aber meist im Zusammenhang mit eher schlecht vorbereiteten Gesuchen sowie von wenig erfahrenen und mit den Stadtzürcher Verhältnissen nicht vertrauten Personen erhoben.

Der grosse Anteil an Bauentscheiden, die keinen Anlass boten, die Helpline einzuschalten, zeigt dagegen, dass mehrheitlich anerkannt wird, dass Bauentscheide in Anwendung der geltenden Gesetze und unter Berücksichtigung des Prinzips der rechtsgleichen Behandlung und des Verhältnismässigkeitsprinzips erlassen werden. Die meisten Bauherrschaften verstehen auch, dass das bewährte mehrstufige Verfahren ihnen 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.

Das Zusammenspiel der verschiedenen während des Baubewilligungsverfahrens prozessbeteiligten internen und externen Kräfte funktioniert allgemein nach wie vor sehr gut. In den seltenen Fällen, bei welchen Hilfestellungen der Helpline notwendig erschienen, musste meist der Bauherrschaft bzw. ihrer Vertretung aufgezeigt werden, dass es für sie durchaus einen Handlungsspielraum gibt.

Die Erfahrungen aus der Tätigkeit der Helpline und die Rückmeldungen von inner- und ausserhalb der Verwaltung ermöglichen es, zu erkennen, wo erhöhter Informationsbedarf besteht oder eine verbesserte Koordination innerhalb der Verwaltung nötig ist. Hier kann die Helpline eine präventive Wirkung entfalten und die effiziente und effektive Arbeitsweise der Verwaltung auch ausserhalb ihres eigentlichen Zuständigkeitsbereichs unterstützen.

Die Helpline konnte also auch 2018 zumindest bei einigen Bauprojekten den kürzesten aller langen Wege durch den «Dschungel» weisen und Spuren hinterlassen, denen andere folgen können und auch sollten.

Thomas Feyer
Beauftragter Anlaufstelle in Bausachen (Helpline)

