

Zürich, den 13.06.2007

# DER STADTRAT VON ZÜRICH

## an den Gemeinderat

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 31. Januar 2007 reichten die Gemeinderäte Daniel Meier (CVP) und Albert Leiser (FDP) mit 47 Mitunterzeichnenden folgende Motion GR Nr. 2007/52 ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Vorlage zu unterbreiten, mit welcher die Gebühren für die Prüfung der Baugesuche linear um mindestens 15 Prozent zu reduzieren sind.

Begründung:

„Millionen für die Stadtkasse“ bezeichnete der Tages-Anzeiger am 21. Juli 2006 die Baubewilligungsgebühren in der Stadt Zürich. Die jährlich über 11 Millionen an Gebühren würden hauptsächlich von Grossprojekten finanziert. Die Baubewilligung für das Projekt Sihlcity kostete zum Beispiel nicht weniger als 1,8 Mio. Franken (ein Kreisarchitekt müsste dafür 9 Jahre lang arbeiten). Das Verhältnis zwischen Aufwand (der Stadt anfallenden Kosten für die Bearbeitung des Gesuches) und den auferlegten Gebühren ist daher offensichtlich nicht mehr gewahrt. Auf der anderen Seite kann die Gebühr auch bei kleineren Projekten gut die Kosten für das Bauprojekt selber überreffen, je nach Abwälzung des der Stadt entstandenen Aufwandes. Sinken die Baubewilligungsgebühren, sinken auch die ganzen Investitionskosten, was sich wiederum auf niedrigere Mietkosten auswirken sollte.

Gemäss § 63 Abs. 1 des Gemeindegesetzes erlässt der Regierungsrat in einer Verordnung die Gebühren, welche die Gemeinden für ihre Amtstätigkeit zu beziehen haben. Der Regierungsrat hat in seiner Verordnung (§ 1 Buchstabe E. Ziff. 1.a) festgesetzt, dass die Gebühren für die Prüfung von Baugesuchen grundsätzlich zwischen Fr. 100.-- bis 20 000.-- liegen, wenn nicht mehrere Gebäude Gegenstand des Baugesuches sind oder wenn der Rauminhalt nicht mehr als 20 000 m<sup>3</sup> beträgt. Gemäss § 3 der Verordnung können die Gemeinden im Rahmen dieser Verordnung nähere Bestimmungen oder die Gebührenansätze erlassen. Der Stadtrat hat in seiner Gebührenordnung für das Baubewilligungsverfahren mit Beschluss vom 4. Dezember 2002 die Gebührenansätze so konkretisiert, dass sie sich – je nach Grösse, d. h. bis maximal 20 000 m<sup>3</sup> – zwischen Fr. 300.-- bis 18 800.-- bewegen.

Die Gemeinden können gemäss § 63 Abs. 2 Gemeindegesetz durch Gemeindebeschluss oder Beschluss des Grossen Gemeinderates einzelne oder alle Gebühren bis auf die Hälfte reduzieren. Der Stadtrat wird deshalb beauftragt, dem Gemeinderat eine Vorlage zu unterbreiten, mit welcher von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Dabei ist eine Reduktion der Gebühren sowohl bei Grossprojekten, wie bei Kleinprojekten anzustreben und hat sich nach dem Verursacher-Prinzip zu richten.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (GeschO GR) sind Motionen selbständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, die Änderung oder Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderates fällt. Gemäss Art. 91 Abs. 2 GeschO GR hat der Stadtrat innerhalb von sechs Monaten seit Einreichung eine schriftliche Begründung zu geben, wenn er die Entgegennahme einer Motion ablehnt oder die Umwandlung in ein Postulat beantragt.

Mit der Motion wird der Stadtrat beauftragt, dem Gemeinderat eine Vorlage zu unterbreiten, mit welcher die Gebühren für die Prüfung der Baugesuche linear um mindestens 15 Prozent zu reduzieren sind.

Am 1. Januar 2003 ist die mit StRB Nr. 1772/2002 erlassene Gebührenordnung für das Baubewilligungsverfahren (GebO) in Kraft getreten. Sie ersetzte die mit StRB Nr. 3149/1992 verfügte Gebührenordnung der Baupolizei. Die städtische GebO basiert insbesondere auf § 1 lit. E der Verordnung über die Gebühren der Gemeindebehörden (kant. GebVO). § 1 lit. E Ziff. 1 lit. a kant. GebVO setzt den Gebührenrahmen für die Prüfung von Baugesuchen und den Entscheid über das Vorhaben (ohne Insertionskosten) auf Fr. 100.-- bis Fr. 20 000.-- fest. Falls mehrere Gebäude Gegenstand des Baugesuchs sind, kann die Gebühr für jedes

einzelne Gebäude erhoben werden. Bei Gebäuden mit einem Rauminhalt von mehr als 20 000 m<sup>3</sup> können Teilvolumen von je 20 000 m<sup>3</sup> und ein allfälliges Restvolumen als jeweils ein Gebäude betrachtet werden. Bei Bauverweigerungen erfolgt eine entsprechende Herabsetzung dieser Gebühren. Für Rohbauabnahmen und Schlussabnahmen (einschliesslich Bezugsabnahmen) ist gemäss § 1 lit. E Ziff. 1 lit. b und c kant. GebVO jeweils die Hälfte der Bewilligungsgebühr geschuldet. § 5 Abs. 1 kant. GebVO hält im Weiteren fest, dass dort, wo die Verordnung einen Gebührenrahmen vorgibt, die Gebühr nach einem oder mehreren der nachfolgenden drei Gesichtspunkte festgesetzt wird: Gesamter Aufwand der Verwaltung für die konkrete Verrichtung; objektive Bedeutung des Geschäfts; Nutzen und Interesse der gebührenpflichtigen Person an der Verrichtung.

Die städtische GebO schöpft den Rahmen der kantonalen GebVO nicht aus. Die Bewilligungsgebühr für ein Volumen von 20 000 m<sup>3</sup> ist auf Fr. 18 800.-- festgelegt (Art. 4 Abs. 1 GebO). Dagegen macht die GebO von der eingeräumten Möglichkeit Gebrauch, bei mehreren Gebäuden die einzelnen Gebäude separat zu behandeln bzw. bei Gebäuden mit einem Rauminhalt von mehr als 20 000 m<sup>3</sup> entsprechende Teilvolumen zu bilden (Art. 4 Abs. 3 und 4 GebO). Desgleichen werden in Art. 2 Abs. 1 GebO die in § 5 Abs. 1 kant. GebVO einzubeziehenden Gesichtspunkte für die Gebührenbemessung wiederholt.

Ins Baubewilligungsverfahren sind ausser dem Amt für Baubewilligungen (AfB) noch verschiedene weitere Dienstabteilungen eingebunden, welche aufgrund ihrer spezifischen Fachkenntnisse Baugesuche auf die Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorgaben beurteilen. So prüft beispielsweise Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich u.a. die immissionsmässigen und energetischen Belange, das Amt für Städtebau die Einordnung und Gestaltung, die Feuerpolizei die brandschutztechnischen Anforderungen, die Dienstabteilung Verkehr die Verkehrssicherheit, das Tiefbauamt die Erschliessung und Parkierung usw.

Die Einnahmen des AfB aus Baubewilligungs- und Abnahmegebühren beliefen sich in den Jahren 2003 bis 2006 auf rund 8,020 Mio. Franken, 9,745 Mio. Franken, 9,354 Mio. Franken und 10,275 Mio. Franken. Diese Einnahmen trugen massgeblich dazu bei, dass das AfB in den letzten vier Jahren seine Rechnung jeweils mit einem positiven Saldo abschliessen konnte, 2003 mit rund 1,042 Mio. Franken, 2004 mit rund 2,393 Mio. Franken, 2005 mit rund 1,963 Mio. Franken und 2006 mit rund 2,786 Mio. Franken. Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass die von anderen städtischen Dienstabteilungen im Zusammenhang mit dem Baubewilligungsverfahren erbrachten Leistungen vom AfB nicht entschädigt werden. Ebenso werden die IT-Kosten des AfB über die Rechnung der Fachstelle Organisation und Informatik des Hochbaudepartements verbucht. Eine für das Jahr 2006 durchgeführte Erhebung bei diversen städtischen Fachstellen über ihren im Zusammenhang mit dem Baubewilligungsverfahren stehenden Aufwand ergab nachfolgende Rückmeldungen (Zahlen gerundet):

	Mio./Fr.
Amt für Städtebau	1,157
Tiefbauamt	0,603
Grün Stadt Zürich	0,150
ERZ Entsorgung + Recycling Zürich	0,030
Dienstabteilung Verkehr	0,240
Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich	1,569
IT-Kosten-Anteil Amt für Baubewilligungen	1,004

Wird die Summe dieser Aufwendungen von 4,753 Mio. Franken dem Positiv-Saldo des AfB von 2,786 Mio. Franken gegenüber gestellt, so zeigt sich, dass die Bewilligungs- und Abnahmegebühren den Gesamtaufwand der städtischen Dienstabteilungen nicht vollständig decken.

Mit der Einreichung eines Baugesuchs wird eine Dienstleistung des Gemeinwesens beansprucht, nämlich die Prüfung, ob das Bauvorhaben in allen Belangen den gesetzlichen Vorgaben entspricht. Diese Dienstleistung wird von einem vergleichsweise kleinen Teil der Be-

völkerung bzw. einem kleinen Teil der Firmen in Anspruch genommen, wobei sich deren Wohn- bzw. Firmensitz nicht zwingend in der Stadt Zürich oder auch nur im Kanton Zürich befinden muss. Das auch von den Motionären angesprochene Verursacherprinzip fordert deshalb, dass durch einen hohen Kostendeckungsgrad eine indirekte Subventionierung der Bauherrschaften durch allgemeine städtische Steuermittel weitgehend vermieden wird. Eine Senkung der Gebühren um wenigstens 15 Prozent hätte eine deutliche Reduktion des Kostendeckungsgrades zur Folge.

Als Verwaltungsgebühr unterliegt die Baubewilligungsgebühr dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip. Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass der Gesamtertrag der Gebühreneinnahmen die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen darf. Dabei darf das Gemeinwesen mit Gebühren für Geschäfte, die einem grossen wirtschaftlichen Bedürfnis entsprechen (z. B. grosses Bauvorhaben), bis zu einem gewissen Grad Ausfälle aus Aufwendungen ausgleichen, die im selben Verwaltungszweig entstehen, weil dort wegen fehlender wirtschaftlicher Interessen (z. B. Baugesuch für einen kleinen Nebenbau) keine kostendeckenden Gebühren erhoben werden können. Eine gewisse Schematisierung und Pauschalierung bei der Gebührenfestlegung ist dabei unumgänglich. Das Äquivalenzprinzip bedeutet, dass die einzelne Gebührenerhebung nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert steht, den die Leistung des Gemeinwesens für die gebührenpflichtige Person hat.

Wie vorstehend dargelegt, wird das zugunsten der Bauherrschaften zu beachtende Kostendeckungsprinzip mit der aktuellen Gebührenerhebung bei einer gesamthaften Betrachtungsweise nicht verletzt. Aber auch dem Äquivalenzprinzip wird Rechnung getragen, dürfen doch bereits gemäss kant. GebVO die objektive Bedeutung des Geschäfts und der Nutzen sowie das Interesse der gebührenpflichtigen Person an der Verrichtung des Gemeinwesens bei der Gebührenfestsetzung berücksichtigt werden. Dass die objektive Bedeutung eines Grossprojekts, wie es beispielsweise Sihlcity darstellt, von einem ganz anderen Kaliber ist als diejenige eines normalen Mehrfamilienhauses, und der Nutzen für die Gebührenpflichtigen entsprechend höher anzusetzen ist, leuchtet ein und rechtfertigt deshalb auch Gebühren, welche auf den ersten Blick sehr hoch erscheinen mögen. Werden die Bewilligungsgebühren allerdings in Relation zur Bausumme oder gar zu den Anlagekosten gesetzt, so zeigt sich, dass sie sich im unteren Promille-Bereich bewegen. Im Anlass für die Motion bildenden „Tages-Anzeiger“-Artikel vom 21. Juli 2006 werden die Bewilligungsgebühren für drei Grossprojekte hervorgehoben, nämlich für das Stadion Zürich, für ein Projekt auf dem Coop-Areal und für Sihlcity. Bei veranschlagten Baukosten von 370 Mio. Franken für das Stadion Zürich entspricht die im Bauentscheid erhobene Bewilligungsgebühr von Fr. 642 000.-- knapp 1,74 Promille. Bei mutmasslichen Baukosten von 326 Mio. Franken beläuft sich die Baubewilligungsgebühr von Fr. 538 000.-- für das Grossprojekt auf dem Coop-Areal auf 1,65 Promille. Für das Projekt Sihlcity wird im erwähnten „Tages-Anzeiger“-Artikel eine Bewilligungsgebühr von 1,8 Mio. Franken ins Feld geführt. In diesem Betrag sind jedoch nicht nur die Baubewilligungsgebühren für die Investoren, sondern auch diejenigen für die diversen Baugesuche der Mietenden und die Rohbau- sowie Schlussabnahmen enthalten. Die Bewilligungsgebühr für die im Jahr 2002 erteilte Stamm-Baubewilligung allein belief sich auf Fr. 611 000.--. Bei damals veranschlagten Baukosten ohne Innenausbau von 250 Mio. Franken sind dies 2,44 Promille. Dem „Tages-Anzeiger“ vom 19. August 2005 war zu entnehmen, dass die Investitionen für das Projekt Sihlcity 620 Mio. Franken betragen würden, in der „NZZ“ vom 6. September 2006 ist von 620 Mio. Franken Anlagekosten für den Bau und weiteren 100 Mio. bis 150 Mio. Franken für den Ausbau durch die Mietenden die Rede. Werden die bisher aufgelaufenen Baubewilligungs- und Bauabnahmegebühren von knapp 1,82 Mio. Franken (welche sich nicht mehr wesentlich erhöhen dürften) in Bezug zu den Anlagekosten und den Ausbaukosten der Mietenden von insgesamt 720 Mio. Franken bis 770 Mio. Franken gesetzt, so liegen sie zwischen 2,53 Promille und 2,36 Promille. Eine Reduktion der Gebühren hätte dementsprechend keinen nennenswerten Einfluss auf die Mietzinse. Diese werden massgeblich durch die Bau- und Landerwerbskosten sowie die allgemeinen Marktverhältnisse bestimmt.

Insbesondere bei kleinen Bauvorhaben mit geringen Baukosten wird der von der Verwaltung für die Bearbeitung der Baugesuche erforderliche Aufwand durch die erhobenen (Minimal-)Gebühren oftmals nicht abgegolten. Die geforderte lineare Gebührenreduktion um mindestens 15 Prozent, welche nach Auffassung der Motionäre sowohl bei Gross- als auch bei Kleinprojekten anzustreben ist, würde insbesondere bei letzteren das Verursacherprinzip weiter abschwächen. Dies stünde jedoch im Widerspruch zur Motionsbegründung, wonach sich die verlangte Gebührenreduktion nach dem Verursacherprinzip zu richten hat.

Aus diesen Gründen lehnt der Stadtrat sowohl die Entgegennahme der Motion als auch deren Umwandlung in ein Postulat ab.

**Im Namen des Stadtrates  
der Stadtpräsident**

Dr. Elmar Ledergerber

**der Stadtschreiber**

Dr. André Kuy