

Auszug aus dem substanziellen Protokoll 101. Ratssitzung vom 18. Mai 2016

1897. 2016/17

Weisung vom 13.01.2016:

Hochbaudepartement, Erlass eines Reglements über die Anlaufstelle in Bausachen (Helpline), Ausgabenbeschluss, Zusatzkredit

Antrag des Stadtrats

Unter Ausschluss des Referendums:

Im Budget 2016 werden für die neue Anlaufstelle in Bausachen im Amt für Baubewilligungen auf den Personal- und Raumkonti des Amts für Baubewilligungen und auf dem IT-Konto des Departementssekretariats des Hochbaudepartements folgende zusätzliche Kreditbeträge bewilligt:

Dienstabteilung	Konto	Kontenbezeichnung	Einzelbetrag pro Position / Fr.	Betrag / Fr.
4035 AfB	3010 0000	Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals: Grundlohn	130 900	134 900
	3010 0140	Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals: Kinder- und Ausbildungszulagen	4 000	
4035 AfB	3030 0000	Sozialversicherungsbeiträge	7 700	21 000
	3040 0000	Personalversicherungsbeiträge	13 200	
	3050 0000	Unfall- u. Krankenversicherungsbeiträge	100	
4035 AfB	3091 0000	Aus- und Weiterbildung des Personals	400	400
4035 AfB	3913 0000	Vergütung an IMO für Raumkosten	10 800	10 800
4000 DS	3910 0000	Vergütung an OIZ für IT-Leistungen	1 300	1 300
Totalkosten				168 400

Referent zur Vorstellung der Weisung:

Marco Denoth (SP): *Der Weisung ging eine Volksinitiative voraus, die sich «Ombudsstelle gegen Willkür in Bausachen» nannte und vom Gewerbeverband Zürich sowie vom Hauseigentümerverband eingereicht wurde. Der Stadtrat hat diese Initiative ohne Gegenvorschlag abgelehnt, woraufhin es ausführliche Diskussionen in der Kommission gab. Einzelne Kommissionsmitglieder arbeiteten daraufhin, gemeinsam mit dem Initiativkomitee, ein Grundgerüst für einen Gegenvorschlag aus. Dieses ging wieder in die Kommission und daraus konnte die Weisung durch den Stadtrat ausgearbeitet werden. Nach der heutigen Abstimmung wird es eine dreissigtägige Rekursfrist geben und dann wird die Initiative vom Komitee zurückgenommen. Die Stelle, die hier beschlossen wird, sollte dann ungefähr in zwei Monaten nach dem heutigen Tag besetzt werden. Es geht um eine Anlaufstelle, die in der Direktion des Amtes für Baubewilligungen eingerichtet werden soll. Sie soll bei den Umsetzungen der*

Auflagen aus den Baubewilligungen helfen. Aufgrund der Helpline erfolgen keine Verzögerungen in den Bauverfahren, sie dient auch nicht als formelles Rechtsmittelverfahren. Zuallererst kann man sich von den verschiedenen Ämtern der Stadt beraten lassen, dann gibt man ein Baugesuch ein, dieses wird in den verschiedenen Vernehmlassungsstellen der Stadt behandelt, der Baurechtsentscheid wird zusammengefasst durch den Kreisarchitekten und dieser übermittelt ihn der Bausektion. Wenn die Baubewilligung von der Bausektion gesprochen wird, gibt es eine dreissigtägige Rekursfrist, in der vor allem der Bewilligungsempfänger, aber auch Dritte rekurrieren können. Wenn die Rekursfrist abläuft, ist der sogenannte Bauentscheid in Rechtskraft erwachsen. Dann fängt die Auflagenbereinigung an und genau dann greift die Helpline, die heute beschlossen werden soll. Für die Nutzung der Helpline ist ein rechtskräftiger Bauentscheid notwendig. Beim ersten Anruf wird dieser direkt überprüft. Liegt eine Beanstandung in der Auflagenbereinigung vor, wird diese analysiert und die Person, die für die Anlaufstelle eingesetzt wird, nimmt Kontakt mit der Vernehmlassungsstelle auf. Innert nützlicher Frist wird dann der Bauherrschaft und dem Architekten Rückmeldung gegeben. Die zuständige Person prüft auch, ob sich die Auflagen hinsichtlich Verhältnismässigkeit und Ausnützung des Ermessungsspielraums im richtigen Rahmen bewegen. Falls es keine Lösungsfindung gibt, greift eine Eskalationsstufe. Die erste Stufe ist die Direktion des Amts für Baubewilligungen, zusammen mit dem Dienstchef, falls es auch hier noch Unklarheiten gibt, greift die nächsthöhere Stufe und danach gelangt der Fall wieder in die Bausektion. Der endgültige Entscheid wird dem Architekten oder dem Bauherren weitergeleitet. Die Fälle werden dokumentiert und der Bericht dem Gemeinderat zur Verfügung gestellt. Der Zusatzkredit von 168 400 Franken deckt die Vollkosten für diese neuzuschaffende Einpersonen-Stelle. Empfehlenswert ist eine externe Besetzung, da eine Unvoreingenommenheit in einer heiklen Position, wo man die eigenen Leute kontrollieren muss, erforderlich ist. In erster Linie ist es eine Stelle, die einen Goodwill für die Architekten darstellt, weil sie eine wesentliche Erleichterung bei der Ausarbeitung der Auflagen beinhaltet.

Kommissionsmehrheit/-minderheit:

Michael Baumer (FDP): *Bei der Diskussion war es dem Stadtrat und der Verwaltung sehr wichtig zu beweisen, dass es keine Willkür in der Verwaltung und in den Bauentscheiden gibt. Dies wurde auch mit einer gewissen Rekursresistenz der Entscheide, die man fällt, begründet. Formal ist es sicher richtig, dass man bei allen Entscheiden im Ermessen gehandelt hat und auch versuchte, eine gewisse grundsätzliche Haltung zu verfolgen. Trotzdem haben mehrere Tausend Leute die notwendigen Unterschriften sehr leicht zusammen bekommen, um die Volksinitiative einzureichen. Womit man feststellen konnte, dass ein grosser Unmut bei den Bauherinnen und Bauherren besteht. Vielleicht war der Auslöser für die Initiative damals auch, dass das Baurekursgericht beschloss, der Paragraph 238 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich (PBG), also die Einordnung in das Ortsbild, würde nicht mehr im Baurekursverfahren beurteilt, sondern sei Sache der Gemeindeautonomie. In der Zwischenzeit ist die Praxis des Baurekursgesetzes wieder anders. Wir haben die Probleme aber auch in der Kommission im Detail angeschaut. Damit gelang es uns,*

3 / 7

genauer zu identifizieren, was eigentlich auf die Bauherinnen und Bauherren zukommt. Der Fokus verlagerte sich dadurch weg vom eigentlichen Bauentscheid zur Umsetzung der Auflagen. Für die Mehrheit wurde klar, dass nicht der eigentliche Entscheid das Problem ist, sondern wie man danach mit den Auflagen umgeht. Mit der Helpline soll die Möglichkeit gegeben werden, die Auflagenbereinigung nochmals vom Amt für Baubewilligungen beurteilen zu lassen. Für uns ist es wichtig, mittels des erstellten Berichts über die verschiedenen Probleme, die in der Helpline angemeldet wurden, diese laufend zu identifizieren und Verbesserungspotenzial zu orten. Das kann auch durchaus zu Änderungen gesetzlicher Grundlagen führen. Für die Mehrheit ist die Helpline ein Schritt, um das Bauen in der Stadt zu erleichtern und das Vertrauen zwischen den Behörden und den Bauherrinnen und Bauherren wieder zu verbessern. Die Volksinitiative erfüllt somit ihren Zweck und kann zurückgezogen werden.

Andrea Leitner Verhoeven (AL): Uns hat die Helpline nicht überzeugt. Der Frust der Bauherrinnen und Bauherren wurde ein wenig bekämpft, durch das verwaltungsinterne Projekt «Verbesserung des Baubewilligungsverfahrens». Dadurch wurden Abläufe vereinheitlicht, Auflagen aufeinander abgestimmt, transparent gearbeitet sowie die interne und externe Kommunikation verbessert. Alles ist grundsätzlich zu begrüßen, denn jetzt können auch kleine Bauprojekte ohne Bewilligung verwirklicht werden. Durch die verwaltungsinternen Veränderungen arbeitet man daran, die Probleme zu beseitigen, die der Bauherrschaft am meisten zu schaffen machen. Dies ist vor allem dem verwaltungsinternen Projekt zu verdanken und wird nicht dank dem sogenannten «roten Telefon» erreicht. Ich verstehe nicht, dass die Initiative erst dann zurückgezogen werden soll, wenn die 200 000 Franken teure Helpline heute bewilligt wird. Die Helpline ist nur ein teures i-Tüpfelchen für die Psychohygiene, ein Abladeplatz für Frustrationen. Dies hat mit Effizienzsteigerung nicht soviel zu tun, mit der Aufblähung des Verwaltungsapparats aber umso mehr. Eine kompetente Vermittlungs- und Auskunftsstelle sollte sowieso eigentlich selbstverständlich sein, deshalb ist es auch irritierend, wenn diese erst am Schluss von allem anderen in Angriff genommen wird.

Weitere Wortmeldungen:

Dr. Ann-Catherine Nabholz (GLP): Der Volksinitiative haben wir wenig abgewinnen können. Uns störte, dass sie nicht wirklich im Einklang mit der Funktion einer Ombudsstelle als neutrale Vermittlerin zwischen Behörden und Bürgern gestanden ist, vor allem darum, weil es den Initianten nicht um eine lösungsorientierte Vermittlung via Ombudsverfahren ging, sondern um ein «Naming». Was uns aber noch mehr störte, war die Forderung, dass parallel zu einer bereits bestehenden und sehr gut funktionierenden Ombudsstelle der Stadt, nochmal eine zweite, eigens für Baufragen, eingerichtet werden sollte. Das alles verbunden mit entsprechenden Kosten und Doppelspurigkeiten. Wir unterstützen aber die Idee einer Helpline und sehen dies als positive Alternative zur ursprünglichen Idee. Die Beratung der Volksinitiative hat gezeigt, dass es gerade im regulierungswütigen Baubereich, und die Verantwortung kann man nicht einfach den städtischen Behörden zuschieben, durchaus Konfusionen gibt. Eine Helpline für Bauwillige wäre brauchbar. Eine unkomplizierte Helpline könnte tatsächlich dazu beitragen, dass das Bauen in der Stadt im idealsten Fall mit einem vernünftigen Mass

an Bürokratie möglich wird oder die Auflagen zumindest nachvollziehbar werden. Deutlich geworden ist in der Beratung, dass gewisse Verfahrensabläufe sicher optimiert werden können und die zuständigen Behörden daran interessiert sind, die nötige Transparenz auszuweisen. Die Grünliberalen unterstützen die Weisung, aber mit der Bedingung, dass das Projekt mit einer Auslaufklausel verbunden wird. Für uns ist wichtig, dass wenn kein Bedarf an Beratungen für Auflagenbereinigungen besteht, entweder weil man die Abläufe optimieren konnte oder das Interesse nicht oder nicht mehr besteht, man dem Telefon zu diesem Zeitpunkt den Stecker wieder ziehen kann.

Gabriele Kisker (Grüne): *Baubewilligungen für Bauherren und für die zuständige Verwaltung sind anspruchsvoll. Es ist wichtig, wenn von Seiten der Verwaltung eine gute Kommunikation herrscht und gepflegt wird. Es ist zentral, wenn die verschiedenen Amtsstellen ihre Bauauflagen koordinieren. Dafür braucht es aber keine Helpline für die Bauherrschaft, sondern eine amtsinterne Arbeitskultur. Eine Amtsleitung, die eine funktionstüchtige Arbeitskultur etabliert, die auch koordiniert die verschiedenen Verwaltungseinheiten behandelt. Mit dem jetzigen Direktor des Amtes für Baubewilligungen, der sich den Anliegen annimmt, ist die Verwaltung sicher auf dem richtigen Weg, ohne zusätzlichen Telefonanschluss. Problematisch ist auch, dass das neue Instrument rechtlich nicht einzuordnen ist, es stellt sich parallel zu den bestehenden Rechtsmitteln und kann darum eine zusätzliche Palette von Rechtsverfahren auslösen. Es stimmt nicht, dass wenn die Helpline abgeschlossen ist, alles abgeschlossen ist. Es gibt immer wieder Möglichkeiten, auch bei Auflagen eine Verfügung zu verlangen und einen weiteren Prozess anzugehen. Es kann auch sein, dass die Einwandsverfahren verwässert oder verzögert werden. Im schlimmsten Fall würde dann der Bauherr die Frist von dreissig Tagen verpassen, um Einsprache gegen die Auflagen, die verfügt worden sind, zu machen. Das Telefon führt also nicht zu einer Klärung, sondern zu einer Kette von weiteren Verfahren. Der für das Helpline-Verfahren fünfjährig eingesetzte Betrag in Höhe von einer Million Franken, dient also einzig und allein dazu, eine nicht umsetzbare, demokratisch fragwürdige und äusserst populistische Initiative abzutischen und dies jetzt in einem Zeitraum, in dem allgemeine Sparaufgaben jedem auferlegt werden. Wir lehnen deshalb die Weisung ab.*

Stefan Urech (SVP): *Wir haben ziemlich schnell eine grosse Diskrepanz festgestellt zwischen dem, was die verzweifelten Bauherren monieren und den Vertretern der verschiedenen Stationen des Amtes für Baubewilligungen, die alle meinten, bei ihnen gäbe es keinen Nachholbedarf. Bei den Fällen, die wir angeschaut haben, hörten wir immer wieder, dass es sich hierbei um Einzelfälle handeln würde. Mit dem Argument einer aufgeblasenen Verwaltung und einer Klientelwirtschaft hier nicht mitzumachen und den verzweifelten Bauherren nicht noch jemanden zur Seite zu stellen, wenn sie nicht mehr weiter wissen mit ihren Baubewilligungen, verstehe ich nicht.*

Andreas Edelmann (SP): *Der Hausverein ist ein Verein, der für Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer da ist, insbesondere in Sachen Umweltbewusstsein der Eigentümerinnen und Eigentümer, fairen Mietern und Vermietern. Auch wir kennen uns aus beim Bauen und Sanieren. Uns ist durchaus bewusst, was für ein komplexes Dossier eine Baubewilligung ist. Wir haben eine gewisse Sympathie für eine*

Vereinfachung des Verfahrens, auch wenn wir uns bewusst sind, dass hinter jeder Auflage eine Geschichte steckt. Politische Forderungen äussern sich nachher konkret in den Auflagen, die man hat. Es liegt in der Natur der Sache, dass aus allen Ansprüchen heraus auch Widersprüche entstehen. Dort kann die Hotline ansetzen und versuchen, die Auflagen besser zu erklären, wie sie besser umgesetzt werden können und wie die Gewichtung zwischen den einzelnen Auflagen zu machen ist. Es ist kein neues Rechtsinstrument. Vielleicht schafft es die Person am Telefon auch, einen Konsens herzustellen. Wir begrüssen das neue, niederschwellige Angebot und sind gespannt auf die Betriebsphase. Es wäre zu hoffen, dass die internen Verbesserungen dazu führen, dass es nicht mehr so viele Fälle gibt. Dann wird die Hotline auch nicht soviel Arbeit haben und vielleicht irgendwann gar nicht mehr benötigt.

Marco Denoth (SP): *Es steckt noch eine andere Motivation hinter der Weisung, nämlich die, die Initiative zu verhindern. Wir merkten schnell, dass diese am total falschen Ort greift und eigentlich gar nicht umsetzbar ist. Von den zehn ausführlichen Beispielen, die wir bekommen haben, konnte die Verwaltung neun zerpflücken. Es wurde ohne Baubewilligung gebaut, zu gross oder zu breit. Es wurden Fehler gemacht und dann wurde gesagt, dies sei die Willkür der Baustellen, die dies bewilligt hätten. Wir haben die Weisung ausgearbeitet, damit wir vielleicht die Wähler damit überzeugen können, so eine schwierige Initiative zu unterstützen. Es war eine Motivation, um hier zu einer vernünftigen Lösung zu kommen.*

Mario Mariani (CVP): *Eine vernünftige Lösung steht auch bei uns im Vordergrund. Die Wahrnehmung ist je nach Standpunkt ganz unterschiedlich. Tatsächlich mögen die Beispiele vorgekommen sein, das Gegenteil der Verwaltung, die ihrem gesetzlichen Auftrag nachkommt, ist natürlich auch richtig. Es wurde sehr unübersichtlich, das komplizierte Verfahren zu einem vernünftigen Ergebnis zu führen. Der Gegenvorschlag ist nicht so eine saubere Sache. Der Stadtrat lehnte erst die Initiative ohne Gegenvorschlag ab. Es ist eigentlich Marco Denoth (SP) zu verdanken, dass man jetzt eine Lösung hat, die eine grosse Mehrheit für sich gewinnt. Der Stadtrat hätte ja auch von sich aus so etwas vorschlagen können. Es ist eine pragmatische Lösung entstanden und eine Anlaufstelle geschaffen worden, die sich mit dem Problem näher auseinandersetzt und wodurch die zum Teil wirklich widersprüchlichen Auflagen bereinigt werden können.*

Namens des Stadtrats nimmt der Vorsteher des Hochbaudepartements Stellung.

STR André Odermatt: *Es ist dreieinhalb Jahre her, seit die Initiative eingereicht wurde. Die Bausektion und der Stadtrat waren nicht wirklich begeistert davon, angefangen beim Titel. Wir haben uns ungerecht angegriffen gefühlt, weil es bei uns keine Willkür geben darf. Das ist der Grund, warum wir die Initiative abgelehnt und auf einen Gegenvorschlag verzichtet haben. Wir haben in der Kommission engagiert darüber diskutiert, was mich sehr gefreut hat, und versucht, das eigentliche Problem herauszufiltern. Es hat sich gezeigt, dass die Arbeitsmethoden der Fachleute auf eine grösstmögliche Gleichbehandlung der Bauherren ausgelegt sind und man musste in der Kommission auch zur Kenntnis nehmen, dass Ermessen nichts mit Willkür zu tun hat.*

6 / 7

Der Gesetzgeber sieht vor, dass Baubehörden bei gewissen Beurteilungen ausdrücklich ein Ermessen zugesprochen wird und sie das auch nutzen sollen. Das Ermessen muss mit grösster Sorgfalt und Transparenz angewandt werden. Als wir in der Diskussion nach der Willkür gefragt haben, ist sie im Grunde verschwunden. Wir haben die Ombudsfrau der Stadt in die Beratung eingeladen und sie hat sehr ausführlich aufgezeigt, dass auch sie für Bausachen zuständig ist und wenige Fälle aus dem Baubewilligungsverfahren behandelt. Die Kommission hat gesehen, dass hier doppelt gemoppelt keinen Sinn macht. Dann hat sich eine parteiübergreifende Koalition auf die Suche nach der Lösung des eigentlichen Problems gemacht. Die vorgebrachte Lösung kumuliert in der Helpline, die, falls sie in der Pilotphase nicht funktionieren soll, danach wieder aufgehoben wird. Damit decken wir eine Schwachstelle ab. Man kann innerhalb der Verwaltung direkt einen Draht zur Verfügung stellen und letztlich auch bis zur stadträtlichen Bausektion vordringen, die die Steine zu einer guten Lösung aus dem Weg räumen kann. Mit der Helpline wollen wir zeigen, dass wir nicht nur Recht anwenden wollen, sondern auch eine Hilfestellung leisten. Es ist eine Dienstleistung, die Bauprojekten zum Erfolg verhelfen soll.

Schlussabstimmung

Die Mehrheit der SK HBD/SE beantragt Zustimmung zum Antrag des Stadtrats.

Die Minderheit der SK HBD/SE beantragt Ablehnung des Antrags des Stadtrats.

Mehrheit: Michael Baumer (FDP), Referent; Präsidentin Gabriela Rothenfluh (SP), Vizepräsident Thomas Schwendener (SVP), Marco Denoth (SP), Patrick Hadi Huber (SP), Stephan Iten (SVP), Dr. Ann-Catherine Nabholz (GLP), Ursula Näf (SP), Peter Schick (SVP), Heinz F. Steger (FDP), Reto Vogelbacher (CVP)
Minderheit: Andrea Leitner Verhoeven (AL), Referentin, Gabriele Kisker (Grüne)

Abstimmung gemäss Art. 43^{bis} Abs. 1 lit. b Gemeindeordnung (Ausgabenbremse):

Der Rat stimmt dem Antrag der Mehrheit mit 98 gegen 23 Stimmen zu. Somit ist das Quorum von 63 Stimmen für die Ausgabenbremse erreicht.

Damit ist in Übereinstimmung mit dem Stadtrat beschlossen:

Unter Ausschluss des Referendums:

Im Budget 2016 werden für die neue Anlaufstelle in Bausachen im Amt für Baubewilligungen auf den Personal- und Raumkonti des Amtes für Baubewilligungen und auf dem IT-Konto des Departementssekretariats des Hochbaudepartements folgende zusätzliche Kreditbeträge bewilligt:

7 / 7

Dienstabteilung	Konto	Kontenbezeichnung	Einzelbetrag pro Position / Fr.	Betrag / Fr.
4035 AfB	3010 0000	Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals: Grundlohn	130 900	134 900
	3010 0140	Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals: Kinder- und Ausbildungszulagen	4 000	
4035 AfB	3030 0000	Sozialversicherungsbeiträge	7 700	21 000
	3040 0000	Personalversicherungsbeiträge	13 200	
	3050 0000	Unfall- u. Krankenversicherungsbeiträge	100	
4035 AfB	3091 0000	Aus- und Weiterbildung des Personals	400	400
4035 AfB	3913 0000	Vergütung an IMO für Raumkosten	10 800	10 800
4000 DS	3910 0000	Vergütung an OIZ für IT-Leistungen	1 300	1 300
Totalkosten				168 400

Mitteilung an den Stadtrat und amtliche Publikation am 25. Mai 2016 gemäss Art. 14 der Gemeindeordnung

Im Namen des Gemeinderats

Präsidium

Sekretariat