



STADT ILLNAU-EFFRETIKON

Agasul • Bietenholz • Bisikon • Effretikon • First • Horben • Illnau
Kemleten • Luckhausen • Mesikon • Ober-Kempttal • Ottikon

AUSZUG AUS DEM PROTOKOLL DES STADTRATES

Sitzung vom 17. April 2003

Gesch. Nr. 05/02 Vorberatung GPK

32.6.2 Stadtverwaltung.- Kenntnisnahme vom Bericht des Stadtrates und Abschreibung des Dringlichen Postulates der Gemeinderäte Christian Deuschle und Ueli Müller, SP, sowie Mitunterzeichner/innen betr. Bauamt und Baubewilligungsverfahren.-

A n t r a g

Der Grosse Gemeinderat

- gestützt auf den Antrag des Stadtrates und in Anwendung von § 18 der Gemeindeordnung -

b e s c h l i e s s t :

1. Vom Bericht des Stadtrates wird Kenntnis genommen und das Dringliche Postulat der Gemeinderäte Christian Deuschle und Ueli Müller, SP, sowie Mitunterzeichner/innen betr. Bauamt und Baubewilligungsverfahren als erledigt abgeschrieben.
2. Gegen diesen Beschluss ist das Referendum ausgeschlossen.
3. Mitteilung an:
 - a) Herrn Gemeinderatspräsident Christian Deuschle, Schmiedgasse 7a, 8307 Ottikon,
 - b) Herrn Gemeinderat Ueli Müller, Birchstr. 12, 8307 Effretikon,
 - c) den Stadtrat, zweifach.

W e i s u n g

1. Ausgangslage

Die Gemeinderäte Christian Deuschle und Ueli Müller, SP, sowie Mitunterzeichner/innen hatten am 11. März 2002 ein Dringliches Postulat betr. Bauamt und Baubewilligungsverfahren mit folgendem Wortlaut eingereicht:

„Der Stadtrat wird eingeladen, im Zusammenhang mit dem Baubewilligungsverfahren folgende Sachverhalte zu überprüfen:

- die Beratungs- und Auskunftstätigkeit des Bauamtes für Bauwillige und Nachbarnschaften,
- das Gewicht der Beratung der Baubehörde durch das Bauamt in baurechtlichen Fragen, insbesondere in der baurechtskonformen Anwendung der BZO und des PBG,
- die fachliche Relevanz der Beratungstätigkeiten,
- die Regelung der Kompetenzdelegation von der Baubehörde ans Bauamt,
- der Einfluss und die Sicherstellung der Fachkompetenz der durch das Bauamt beigezogenen Experten,
- die Kontrolltätigkeit des Bauamtes während des Baufortganges (Zwischen- und Schlussabnahmen) sowie Vorgehen beim Bauen ohne Bewilligung.

und dem Gemeinderat Bericht zu erstatten über die erfolgten Abklärungen sowie allfällige Verbesserungsvorschläge.

Begründung

Seit Inkrafttreten der revidierten Bau- und Zonenordnung (BZO) im März 1998 sind die Bauvorschriften klarer formuliert, insbesondere auch in den Kernzonen. Mit der Schaffung der Übergangsbereiche wurde eine gewisse Lockerung der strengen Kernzonenvorschriften angestrebt. Immerhin hat sich auch in den Übergangszonen jedes Bauvorhaben bezüglich Stellung, Ausmass, Gliederung, Fassadengestaltung, Dachneigung, Materialien und Farben sowie Umgebungsgestaltung ortsbildgerecht einzuordnen (Art. 3.6.1 BZO).

Insbesondere in den Übergangsgebieten von Unterillnau und Ottikon sind vor Kurzem Bauten realisiert oder geplant worden, welche an der korrekten Anwendung der gesetzlichen Grundlagen (BZO und PBG) zweifeln lassen. Insbesondere die Anforderungen an Einordnung und Stellung bzw. Dachgestaltung (Art. 3.8.2 BZO) und Umgebungsgestaltung (Art. 3.9.2 BZO) werden bei einigen Projekten objektiv nicht erfüllt. Es sei denn, die Baubehörde habe diesen Bauprojekten eine „besonders gute Gesamtqualität“ zugestanden, was „Abweichungen von der ortsüblichen Gestaltung“ (Art. 3.6.4 BZO) zulassen würde.

In diesen Gebieten werden Vorschriften über den Ausbau von Dachgeschossen, deren Belichtung und die Gestaltung von Dachaufbauten sowie das Verbot von Dacheinschnitten (Art. 3.8.3 BZO) wiederholt verletzt, ausserdem fallweise auch die Vorschrift, dass Dachaufbauten höchstens auf 1/3 der betreffenden Fassadenlänge gestattet sind (§ 292 PBG). Weiter darf es zu keinen Regelausnahmen (vom Gebäudeabstand, von der Gebäudehöhe...) kommen. „Ausnahmebewilligungen dürfen nicht gegen den Sinn und Zweck der Vorschriften verstossen, von denen sie befreien, und auch sonst keine öffentlichen Interessen verletzen“ (§ 220 Abs. 2 PBG).

Unterschreitungen des zonengemässen Gebäudeabstands (= Summe der Grenzabstände, in der Kernzone = kleiner + grosser Grenzabstand, Art. 3.4.1 BZO in Verbindung mit § 271 PBG) werden unter dem Titel des arealinternen Näherbaurecht nur von den wohnhygienischen und feuerpolizeilichen Erfordernissen abhängig gemacht (§ 271 Abs. 3 PBG). Es fehlt der Nachweis über die zulässige Ausnützung, die beim Fehlen von Nutzungsziffern über ein in allen Teilen zonenkonformes Vergleichsprojekt nachzuweisen ist. Weiter fehlt eine Beurteilung der befriedigenden Gesamtwirkung und der besonderen Rücksichtnahme

auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes (§ 238 Abs. 1 und 2 PBG) sowie der Konformität mit den Kernzonenvorschriften (Art. 3.1 ff. BZO).

Die Bauentscheide werden in unserer Gemeinde durch die Baubehörde als selbständiger Behörde gefällt. Die Aufsicht über deren Tätigkeit liegt beim Bezirksrat. Zum jetzigen Zeitpunkt interessieren jedoch die Fragen des Einflusses der beiden Vertreter des Stadtrates sowie das Gewicht der fachlichen Beratung durch das Bauamt und die beigezogenen Experten für die Entscheide der Baubehörde.

Es ist wiederholt nötig geworden, dass die Anwendung der Bauvorschriften durch Rekurse von betroffenen Nachbarn durchgesetzt werden mussten. Dies ist in höchstem Masse stossend, ist es doch die primäre Aufgabe der Baubehörde in den Entscheiden und des Bauamtes im Vollzug die Rechtskonformität zu prüfen und durchzusetzen.

(Die geschilderten Sachverhalte sind durch Gespräche mit verhandlungsbereiten Nachbarschaften, durch Einsicht in Bauentscheide und Rekurschriften sowie vor allem durch Beobachtungen im Felde belegt. Die Beispiele liegen in den Übergangsbereichen der Kernzone; Unregelmässigkeiten in anderen Zonen sind nicht auszuschliessen.)“

2. Überweisung des Postulates

Da Zuständigkeitsfragen zu klären waren, fand vor der Begründung eine inhaltliche Bereinigung des parlamentarischen Vorstosses zwischen den Postulanten und Vertretern des Stadtrates statt. In der Folge begründeten die Gemeinderäte Christian Deuschle und Ueli Müller am 18. April 2002 das Dringliche Postulat, welches im Anschluss dem Stadtrat zum Bericht und Antrag überwiesen wurde.

3. Abklärungen durch den Stadtrat

Der Stadtrat bildete mit Beschluss von 16. Mai 2002 ein Kernteam unter dem Vorsitz von Stadtpräsident Martin Graf, welches – nach einer Submission über die zu vergebende Dienstleistung – eine externe Fachperson mit der fachlichen Beurteilung der Arbeit von Bauamt und Baubehörde beauftragte. Dabei wurden die Abklärungen bewusst nicht nur auf die Kernzone beschränkt. Diese Arbeit wurde an mehreren Sitzungen begleitet und beurteilt, was im Dezember 2002 zu einem Schlussbericht zuhanden des Stadtrates führte. Dieser im Detail vertrauliche Bericht kann nicht öffentlich gemacht werden. Er wird einer vorberatenden Kommission indessen zur Verfügung gestellt.

Beurteilt wurden die Konformität der erteilten Bewilligungen mit dem gültigen kommunalen und kantonalen Baurecht, teilweise auch das Bewilligungsverfahren an sich sowie die Übereinstimmung der erstellten Bauten mit den erteilten Bewilligungen. Als Grundlagen dienten das Kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG), die kommunale Richt- und Nutzungsplanung 1997 sowie aktuelle Entscheide der Baurekurskommission.

Die dafür verwendeten Kriterien umfassten:

- 1 Erhaltung schutzwürdiges Ortsbild BZO 3.1.1
- 2 Einordnung und Gestaltung nach BZO 3.6.ff/§ 238 PBG
 - 2.1 Stellung
 - 2.2 Proportionen

- 2.3 Fassadengestaltung
- 2.4 Farb- und Materialwahl
- 2.5 Dachform, -aufbauten, -einschnitte, -flächenfenster, -vorsprünge
- 2.6 Umgebungsgestaltung
- 3 Belichtung Dachgeschoss nach BZO 3.8.3
- 4 Abstände
- 4.1 Grenzabstand
- 4.2 Strassenabstand
- 4.3 Gebäudeabstand
- 4.4 weitere Abstände
- 5 Gebäudehöhe, Firsthöhe
- 6 Dichte
- 7 Freilegung Untergeschoss BZO 9.4.1
- 8 Erschliessung
- 9 Fahrzeugabstellplätze
- 10 Spiel- und Ruheflächen nach BZO 9.6
- 11 Begrünung Flachdach BZO 9.8.3
- 12 Abweichungen nach BZO 3.6.4
- 13 Ausnahmegewilligung
- 14 Baugesuchsunterlagen

Der Schlussbericht ist primär ein Analysebericht ohne umfassende Stärken-Schwächen-Analyse zum Baubewilligungsverfahren. Damit konzentriert er sich systembedingt primär auf die Schwächen und Mängel, die es ja zu verifizieren und beheben gilt. Alles, was dabei gut gelaufen ist, tritt weniger augenfällig zum Vorschein.

Der Schlussbericht kommt zum Ergebnis, dass die untersuchten und bewilligten 15 Baugesuche im Mittel hinsichtlich 3 dieser untersuchten Kriterien rechtswidrig bzw. bezüglich 4 - 5 Kriterien als Grenzfall zu taxieren waren. Im Rahmen der während eines Jahres durchgeführten Bauabnahmen wurden in 31 Fällen kleinere Mängel festgestellt, welche nur in einem Fall zu einer Verzeigung führten. Über den Umfang des Bauens ohne Bewilligung besteht keine Statistik.

Fehler oder Mängel wurden in folgenden Bereichen festgestellt:

Kernzone

Umbauten

Rechtswidrigkeiten in den Bereichen: Dachaufbauten, Dachflächenfenster, Belichtung Dachraum in erster Linie von der Giebelfassade her (oft nicht eingehalten).

Grössere Neuüberbauungen

Rechtswidrigkeiten in den Bereichen: Gebäudehöhe, Dachform, Belichtung Dachraum in erster Linie von der Giebelfassade her, Höhe der Schleppgauben, Dachaufbauten bescheidenen Ausmasses, nur einzelne Dachflächenfenster, Abstände (teilweise ohne klare/sichtbare Begründung unterschritten).

Ermessensentscheide in den Bereichen: Gesamtkonzept (teils unbefriedigend), grosser Grundabstand und Gebäudeabstand (öfters zu wenig beachtet, unklare Praxis bei Anwendung).

Baugesuchunterlagen

Rechtswidrigkeiten in den Bereichen: <Grundbuch- und Fassaden-> Pläne (teilweise fehlend), Vermassungen (oft fehlend), Angaben zum gewachsenen Terrain (teilweise fehlend), Angaben und Nachweis zu Spiel- und Ruheflächen (ungenügend ausgewiesen oder nicht erfüllt), Ausnahmegewilligungen (oft nicht deklariert oder ungenügend begründet).

Ermessensentscheide betreffend Darstellung neu/Abbruch (nicht oder ungenügend vorhanden), Angaben zu Fenster-/Bodenfläche (oft nicht vorhanden).

übrige Zonen

materiell

Rechtswidrigkeiten betreffend Freilegung Untergeschoss und Begrünung der Flachdächer (nicht eingehalten).

Baugesuchsunterlagen

Rechtswidrigkeiten in den Bereichen: Pläne, Vermassungen, Angaben zu gewachsenem Terrain, detailliertem Umgebungsplan sowie Material- und Farbkonzept (teilweise fehlend bzw. nicht vorhanden), Spiel- und Ruheflächen (ungenügend ausgewiesen oder nicht erfüllt).

Ermessensentscheide betreffend Angaben Fensterfläche (oft nicht vorhanden bzw. bei Änderungseingaben fehlt meist Darstellung neu/Abbruch).

Ausnahmen/Anwendung BZO 5.1 und 9.4.1

Rechtswidrigkeiten bezüglich bewilligter Ausnahmen (in Baubewilligung oft nicht deklariert oder ungenügend begründet).

Das Gesamtergebnis ist unerfreulich, auch wenn die Würdigung der Ergebnisse problematisch ist. Denn eine klare Zuordnung von Versäumnissen in die Verantwortungsbereiche einzelner Personen oder Behörden ist schwierig. Zudem sind die kommunalen Bauämter nach Ansicht der externen Fachperson oft in einer schwierigen Lage, erhalten sie doch von übergeordneten Stellen nicht immer die nötige Unterstützung. Zudem nimmt die kantonale Baudirektion ihre Aufsichtspflicht zur Sicherstellung einer rechtsgleichen Umsetzung der Raumplanung kaum wahr.

Es steht indessen ausser Zweifel, dass grössere Versäumnisse vorkamen, welche nicht weiter hingenommen werden können. Insbesondere mangelhaft ist die Nachvollziehbarkeit der Abläufe und Entscheide im Zusammenhang mit Ausnahmegewilligungen.

Der Schlussbericht wurde der Baubehörde, den Abteilungsleitern von Bau- und Werkamt sowie dem Bausekretär zur getrennten Stellungnahme unterbreitet. Beide Gruppen haben ihren Bericht rechtzeitig eingereicht. Sie verweisen auf die unterschiedliche Interpretation der (kommunalen) Vorschriften für den Übergangsbereich in der Kernzone. Die Baubehörde beruft sich zudem auf ihr Ermessen bei der teilweise abweichenden Beurteilung.

Die Mitarbeiter des Bauamtes erläutern ihre Praxis und weisen auf die knappe personelle Dotation sowie die gestiegene Geschäftslast hin. Sie teilen ferner mit, dass die Praxis sofort den neuen Erkenntnissen angepasst worden sei. Ferner habe die für die Untersuchung beigezogene Fachperson ab sofort in heiklen Fällen die architektonische Beratung und Beurteilung übernommen.

4. Weiteres Vorgehen

Der Stadtrat hat an der Sitzung vom 20. März 2003 das Schlussergebnis der Abklärungen zur Kenntnis genommen und folgende Entscheide getroffen, welche von Bauamt und Baubehörde mitgetragen werden:

Massnahmen

Die Richt- und Nutzungsplanung sind ab sofort rechtskonform umzusetzen. Eine Änderung der Bau- und Zonenordnung fällt nicht zuletzt aus ökonomischen aber auch aus Gründen der Rechtsbeständigkeit für den Stadtrat ausser Betracht. Ein gewisser Spielraum in der Umsetzung muss bestehen bleiben, doch sind Ausnahmen nicht die Regel. Sie sind im Bewilligungsverfahren zukünftig zu diskutieren und entsprechend im baurechtlichen Entscheid schriftlich festzuhalten bzw. sichtbar zu machen. Eine interne Handlungsanweisung kann hier Klarheit schaffen. Bauabnahmen haben fachlich kompetent und systematisch zu erfolgen. Deren Ergebnisse sind der Baubehörde zur Kenntnis zu bringen. Verstösse gegen Auflagen und Bedingungen sowie Bauen ohne Bewilligung sind zu ahnden. Revisionspläne sind immer der Baubehörde vorzulegen, sofern sie von einer minimalen Relevanz sind.

Baubehörde

In der Baubehörde sieht der Stadtrat kurzfristig weder organisatorische noch personelle Veränderungen. Einerseits hat sich der Stadtrat zu Beginn der Amtsdauer konstituiert, und eine Revision ist weder möglich noch opportun. Auch die drei vom Volk gewählten Mitglieder können nicht abberufen werden. Andererseits wurde trotz BZO 97 die ursprüngliche recht freihändige Beurteilungspraxis für die Kernzonen zumindest für den Übergangsbereich weitergeführt. Mit der internen Handlungsanweisung, welche – allenfalls mit externer Hilfe – entwickelt und von der Baubehörde festgesetzt werden soll, kann die nötige Systematik in die Zusammenarbeit von Bauamt und Baubehörde gebracht und die rechtskonforme Umsetzung der Bauvorschriften der BZO 97 verbessert werden. Da der Stadtrat schlussendlich für die Arbeit des Bauamtes nicht aber der Baubehörde verantwortlich ist, muss diese Handlungsanweisung dem Stadtrat zur Kenntnis gebracht werden.

Der Stadtrat wird an seiner Klausurtagung vom kommenden Sommer Möglichkeiten der mittelfristigen Veränderungen studieren. Solche Änderungen bedingen eine Revision der Gemeindeordnung und sind nicht kurzfristig realisierbar.

Bauamt

Im Bauamt werden die Beratung der Bauherrschaften und die Beurteilung aller mittleren und grösseren Bauvorhaben zukünftig extern vergeben. Der Abteilungsleiter (AL) Bauamt wird von diesen Aufgaben entbunden/entlastet. Einfache Geschäfte bleiben beim Bauamt, und dessen AL nimmt weiterhin an den Sitzungen der Baubehörde teil. Der Auftrag für die externe Beratung wird vom stadträtlichen Ausschuss formuliert. Das Schwergewicht der Tätigkeit des AL Bauamt wird auf die Begleitung der eigenen Bauvorhaben verlegt.

Die in den vorzeitigen Ruhestand tretende Sekretärin des Bauamtes wird durch eine Interimslösung (Einsatz des bisherigen Springers) ersetzt, um kein Präjudiz zu schaffen für organisatorische Anpassungen. Die Abläufe im Bauamt sowie in allen davon mitbetroffenen Ämtern werden mit externer Unterstützung überprüft und dabei auch die Frage der Zentralisierung der Liegenschaftenverwaltung einbezogen. Dies nicht zuletzt auch im Hinblick auf die mittelfristig bevorstehenden personellen Änderungen (Pensionierungen).

Weiteres Vorgehen

Die externe Beratung im Baubewilligungsverfahren wird zumindest so lange weitergeführt bis die Überprüfung der Abläufe im Bau- und Werkamt abgeschlossen ist. Die Aufgaben werden beschrieben und die entstehenden Kosten ermittelt. Die Vergabe des Auftrages erfolgt durch den Stadtrat.

Alle organisatorischen Arbeiten werden weiterhin durch einen stadträtlichen Ausschuss begleitet, dem Stadtpräsident Martin Graf, Bauvorstand Reinhard Fürst, Sozialvorstand Kurt Brüngger und Stadtschreiber Kurt Eichenberger (alle bisher) sowie Werkvorstand Reto Lardi (neu) angehören. Der Grosse Gemeinderat und die Öffentlichkeit werden nach Bedarf informiert, mindestens im Rahmen des Geschäftsberichtes 2003. Der Stadtrat geht davon aus, dass die Ergebnisse der organisatorischen Abklärungen bis Mitte 2004 vorliegen und allfällige Änderungen bis Ende 2004 umgesetzt sind.

5. Schlussbemerkung

Das Dringliche Postulat Deuschle/Müller hat erhebliche Fehler und Mängel in den Baubewilligungsverfahren aufgedeckt und bewirkt, dass nach konkreten Verbesserungen gesucht wurde, welche nun realisiert werden. Damit ist der Zweck erfüllt, obwohl zu bedauern ist, dass es dieses parlamentarischen Instrumentes bedurfte, um die Veränderungen herbeizuführen. Der Stadtrat führt zwar die Aufsicht über die Tätigkeit des Bauamtes, nicht aber der Baubehörde. Er hatte demzufolge erst aufgrund des Postulates bzw. der darauf eingeleiteten Abklärungen genauer Einblick ins ganze Baubewilligungsverfahren der Stadt Illnau-Effretikon. Stadtrat, Baubehörde und Bauamt sind indessen überein gekommen, gemeinsam das sichtbar gewordene Problem zu lösen.

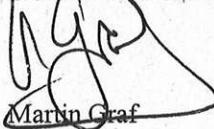
Der Stadtrat ersucht den Grossen Gemeinderat, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen und das Dringliche Postulat Deuschle/Müller betr. Bauamt und Baubewilligungsverfahren als erledigt abzuschreiben.

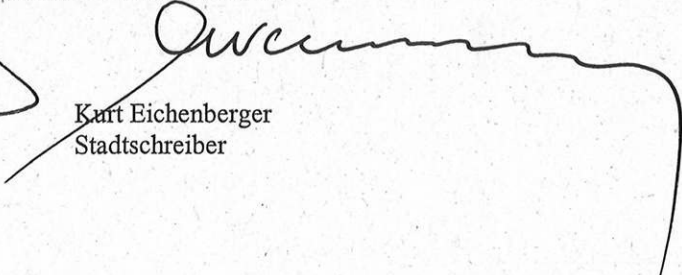
mg/KE

Versandt:

22. April 2003

Stadtrat Illnau-Effretikon


Martin Graf
Stadtpräsident


Kurt Eichenberger
Stadtschreiber