

Zürich, 12. September 2012

Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

Motion von Daniel Meier und Albert Leiser und 47 Mitunterzeichnenden, Bericht, Verzicht auf Erfüllung und Abschreibung

Am 31. Januar 2007 reichten die Gemeinderäte Daniel Meier (CVP) und Albert Leiser (FDP) sowie 47 Mitunterzeichnende folgende Motion mit der Geschäfts-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 % 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 übertreffen, 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 m³ 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 m³ – 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 wird. Dabei ist eine Reduktion der Gebühren sowohl bei Grossprojekten wie bei Kleinprojekten anzustreben und hat sich nach dem Verursacher-Prinzip zu richten.

Mit Beschluss Nr. 695 vom 13. Juni 2007 lehnte der Stadtrat sowohl die Entgegennahme der Motion als auch deren Umwandlung in ein Postulat ab. Zur Begründung führte der Stadtrat stark zusammengefasst aus, im untersuchten Zeitraum 2003–2006 hätten die Bewilligungs- und Abnahmegebühren den Gesamtaufwand der im Baubewilligungsverfahren mitwirkenden städtischen Amtsstellen nicht gedeckt. Mit der Einreichung eines Baugesuchs werde eine Dienstleistung des Gemeinwesens beansprucht, die darin bestehe, das konkrete Bauvorhaben auf Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorgaben zu prüfen. Diese Dienstleistung werde von einem verhältnismässig kleinen Teil der Bevölkerung in Anspruch genommen. Das auch in der Motion angesprochene Verursacherprinzip fordere, dass durch einen hohen Kostendeckungsgrad eine indirekte Subventionierung der Bauherrschaften durch allgemeine städtische Steuermittel weitgehend vermieden werde. Was das in der Motionsbegründung erwähnte Grossbauvorhaben «Sihlcity» betreffe, sei zu berücksichtigen, dass im Betrag von 1,82 Millionen Franken auch die Bauabnahmegebühren und die Gebühren für Folgeentscheide enthalten seien. Die Gesamtgebühren entsprächen zwischen 2,36 und 2,53 Promille der Anlagekosten, welche sich gemäss einem Bericht in der «NZZ» auf 720 bis 770 Millionen

Franken beliefen. Bei diesen Relationen seien durch eine Reduktion der Gebühren keine tieferen Mietzinse zu erwarten. Bei kleinen Bauvorhaben mit geringen Baukosten könne der Verwaltungsaufwand durch die eingenommenen Gebühren oftmals nicht abgegolten werden. Die geforderte lineare Gebührenreduktion um mindestens 15 Prozent schwäche insbesondere bei Kleinprojekten das Verursacherprinzip weiter ab.

Der Gemeinderat entschied am 15. September 2010, dem Stadtrat (bei gleichbleibender Begründung) folgende geänderte Motion zu überweisen:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Vorlage zu unterbreiten, mit welcher die Gebühren für die Prüfung der Baugesuche um ca. 15 % / Basis Budget 2007 zu reduzieren sind.

Im Vergleich zum ursprünglichen Motionstext wird nicht mehr eine lineare Senkung der Gebühren um einen bestimmten Mindestprozentsatz gefordert, sondern der Spielraum für eine Gebührenvorlage in zweifacher Hinsicht geöffnet. Die Reduktion der Gebühren kann erstens abgestuft, z. B. nach Grösse der Bauvorhaben bzw. Höhe der Baukosten, erfolgen und soll zweitens nicht mindestens 15 Prozent betragen, sondern sich im Bereich um 15 Prozent bewegen.

Der Stadtrat ist nach wie vor der Meinung, dass sich eine gebührenmässige Entlastung der Bauherrschaften nicht mit sachlichen und nachvollziehbaren Gründen rechtfertigen lässt. Mit dem vorliegenden Bericht i.S.v. Art. 92 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Gemeinderats wird anhand aktueller Zahlen aufgezeigt, dass mit den erhobenen Gebühren der im Zusammenhang mit der Beurteilung von Baugesuchen und der Überwachung der Bauausführung getätigte Verwaltungsaufwand nicht annähernd vollständig gedeckt wird und eine Gebührenreduktion dem Verursacherprinzip diametral zuwiderlaufen würde. Auf die Erfüllung der geänderten Motion ist daher zu verzichten.

Grundsätzliches zum Baubewilligungsverfahren

Bevor im Detail auf die Aufwand- und Ertragszahlen eingegangen wird, seien die vielfältigen und anspruchsvollen Aufgaben der Baubehörde (bzw. der Bauverwaltung) in Erinnerung gerufen. Nach dem in der Stadt Zürich praktizierten verwaltungsinternen Mitberichtsverfahren werden Baugesuche allen involvierten Amtsstellen zur Vernehmlassung zugestellt. Federführend ist das Amt für Baubewilligungen (AfB), welches nach Erhalt der verschiedenen Stellungnahmen je nach Zuständigkeit entweder selber über die Bewilligungsfähigkeit entscheidet oder zuhanden der Bausektion einen sorgfältig begründeten Antrag auf Bewilligung (in der Regel mit verschiedenen Nebenbestimmungen) oder Verweigerung des betreffenden Vorhabens verfasst. Mit ihrer besonderen Sachkunde stellen die verschiedenen Ämter und Fachstellen sicher, dass Baugesuche unter sämtlichen bau- und umweltrechtlichen Aspekten umfassend geprüft werden. So erfolgt zum Beispiel die Beurteilung in gestalterischer und einordnungsmässiger Hinsicht in erster Linie durch das Amt für Städtebau, welches über Personal mit entsprechender Ausbildung und Sachkenntnis verfügt. Der Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich prüft namentlich, ob die Vorschriften der Umweltschutzgesetzgebung, die energetischen und bauhygienischen Bestimmungen sowie die Normen zum hindernisfreien Bauen eingehalten sind. Das Tiefbau- und Entsorgungsdepartement befasst sich hauptsächlich mit der Erschliessung und Parkierung sowie der Umgebungsgestaltung, die Dienstabteilung Verkehr mit Fragen rund um die Verkehrssicherheit. Die städtische Feuerpolizei sorgt namentlich dafür, dass Bauten brandsicher sind und über geeignete Fluchtwege verfügen. Das AfB übernimmt die Koordination und ist insbesondere für die Anwendung der klassischen Baupolizeivorschriften und die Bauüberwachung zuständig. Im Jahr 2011 wurden im ordentlichen Verfahren und im Anzeigeverfahren 3610 Baugesuche behandelt. Nicht selten werden in der Baubewilligung Spezialbewilligungen, beispielsweise für Lüftungs- und Klimaanlageanlagen oder den Innenausbau von Gastwirtschaftsbetrieben, vorbehalten, die zusätzlichen Prüfungs- und Kontrollaufwand verursachen. Darauf hinzuweisen bleibt an dieser Stelle, dass in den letzten Jahren der von allen Ämtern angebotene Beratungsdienst in Bau- und Umweltfragen stark an Bedeutung gewonnen hat und von der Kundschaft gerne und oft in

Anspruch genommen wird.

Aufwand-Einnahmen-Verhältnis im Allgemeinen

Alles in allem liegen die tatsächlichen Kosten deutlich über denjenigen, die jeweils in der Jahresrechnung des AfB ausgewiesen werden. Es lässt sich belegen, dass der Gesamtaufwand durch die eingenommenen Gebühren nicht gedeckt und kein Gewinn erwirtschaftet wird. Im Gegenteil: Unter Einbezug der Leistungen aller am Baubewilligungsverfahren beteiligten Ämter und Fachstellen beträgt der Kostendeckungsgrad lediglich 84,7 Prozent. Wollte man die Gesamtkosten vollständig auf die Bauherrschaften abwälzen, müssten die Gebühren deutlich heraufgesetzt werden. Dies scheint dem Stadtrat nicht opportun zu sein, da eine kompetente Bauverwaltung auch im allgemeinen öffentlichen Interesse liegt (Service public). Der Stadtrat ist aber entschieden der Meinung, dass sich der Kostendeckungsgrad nicht verschlechtern und der Aufwandüberschuss die allgemeine Rechnung der Stadt Zürich nicht stärker belasten soll.

Eine Sonderstellung nimmt die städtische Feuerpolizei ein, welche für ihre Leistungen innerhalb des baurechtlichen Verfahrens nach einem eigenen Tarif Gebühren erhebt (vgl. AS 861.105). Das Inkasso der feuerpolizeilichen Gebühren übernimmt seit dem 1. Januar 2011 das AfB. Dieses Vorgehen verspricht eine bessere Transparenz und eine Vereinfachung im Zahlungsverkehr. Die Gebühren der Feuerpolizei und deren Aufwand sind in den nachstehend aufgeführten Zahlen nicht enthalten.

Aufwand-Einnahmen-Verhältnis im Einzelnen

Wie gesagt hat der Stadtrat seinerzeit die Entgegennahme der Motion abgelehnt mit der Begründung, im untersuchten Zeitraum 2003–2006 hätten die Bewilligungs- und Abnahmegebühren den Gesamtaufwand der ins Baubewilligungsverfahren involvierten Amtsstellen nicht gedeckt. Daran hat sich in den vergangenen fünf Jahren nichts geändert. Zwar konnte – wie aus der nachfolgenden Tabelle hervorgeht – das AfB seine Rechnung auch in den Jahren 2007–2011 jeweils mit einem positiven Saldo abschliessen. Wiederum ist allerdings zu berücksichtigen, dass in den genannten Aufwandzahlen die von anderen Dienststellen erbrachten Leistungen und die IT-Kosten des AfB nicht enthalten sind. (Im erwähnten Stadtratsbeschluss vom 13. Juni 2007 werden die externen Leistungen und die IT-Kosten für das Jahr 2006 mit 4,753 Millionen Franken angegeben.)

Tabellarische Darstellung für die Jahre 2007–2011 (ohne externe Fachstellen)

	2007	2008	2009	2010	2011
AfB-Aufwand	10 254 312	10 670 986	11 090 903	11 113 579	11 246 272
Gesamtertrag	11 992 737	12 047 302	13 208 581	12 278 929	13 373 746
Saldo	1 738 425	1 376 316	2 117 678	1 165 350	2 127 474

Eine Detailanalyse für das Rechnungsjahr 2011 ergibt Folgendes:

Vom Gesamtertrag von Fr. 13 373 746.– entfallen Fr. 13 072 014.– auf Gebühreneinnahmen aus der hoheitlichen Amtstätigkeit. Darin enthalten sind auch die Gebühren der Abteilung Aufzugsanlagen, die eine eigene Rechnungsstelle darstellt und wie die Feuerpolizei über eine eigene Gebührenordnung verfügt. Klammert man diese Organisationseinheit aus, reduzieren sich die Gebühreneinnahmen auf Fr. 12 133 066.–. Diese Einnahmen umfassen sämtliche Baubewilligungsgebühren, die Gebühren für die Rohbau- und Schlussabnahmen sowie die Gebühren für die Gerüst- und Baustellenkontrollen und die Kontrollen von Fahrnisbauten. Den Gebühreneinnahmen gegenüberzustellen ist der Aufwand des AfB (ohne Abteilung Aufzugsanlagen) von Fr. 9 098 182.–. Es resultiert ein positiver Saldo von Fr. 3 034 884.–.

Was die von weiteren Dienststellen erbrachten, nicht durch deren eigene Gebühreneinnahmen abgedeckten Leistungen anbelangt, können die für das Projekt «Verbesserung des Baubewilligungsverfahrens» erhobenen Zahlen verwendet werden (vgl. STRB 1620 vom

22. September 2010). Für die untenstehend aufgeführten Ämter und Fachstellen wird von folgendem Personaleinsatz (in Stellenwerten) im Baubewilligungsverfahren (einschliesslich Kontroll- und Bauabnahmetätigkeit) ausgegangen:

Amt für Städtebau	5,5
Dienstabteilung Verkehr	1,2
ERZ Entsorgung + Recycling Zürich	6,6
Grün Stadt Zürich	3,3
Tiefbauamt	2,4
Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich	<u>10,0</u>
Total	29,0

Zu diesen Zahlen sind einige Erklärungen nötig. Zunächst ist einzuräumen, dass ihnen eine gewisse Ungenauigkeit anhaftet, da sie auf Schätzungen der Dienstabteilungen und Fachstellen beruhen. Die im Vorfeld des Bewilligungsverfahrens, also vor Einreichung des Baugesuchs, erbrachten Beratungsdienste, die in der Gesamtrechnung erheblich zu Buche schlagen, wurden ausgeklammert, da sie nur mittelbar gebührenrelevant sind. Beim Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich (UGZ) werden nur diejenigen Stellenwerte angegeben, die einen direkten Bezug zum Baubewilligungsverfahren im engeren Sinn aufweisen. Nicht aufgeführt ist der Personaleinsatz, der im Zusammenhang mit den nachgeschalteten Verfahren für technische Bewilligungen steht. Für solche erhebt der UGZ separate Gebühren (vgl. Art. 22 Gebührenordnung für das Baubewilligungsverfahren).

Bei durchschnittlichen Personalkosten von Fr. 154 900.– pro Stellenwert ergibt sich ein Aufwand von Fr. 4 492 100.–. Der Sachaufwand (z. B. Raumkosten) ist in dieser Zahl nicht inbegriffen.

Die IT-Kosten des AfB können mit Fr. 727 000.– veranschlagt werden. Der Gesamtaufwand des AfB (ohne Abteilung Aufzugsanlagen) und der weiteren Dienststellen beläuft sich somit auf Fr. 14 317 282.–. Er wird durch die Baubewilligungs- und Bauabnahmegebühren in der Höhe von Fr. 12 133 066.– bei Weitem nicht gedeckt. Für das Jahr 2011 ergibt sich ein negativer Saldo von Fr. 2 184 216.– bzw. ein Deckungsgrad von 84,7 Prozent.

Tabellarische Darstellung für das Jahr 2011

AfB-Aufwand (ohne Abt. Aufzugsanlagen)	Fr. 9 098 182		
IT-Kosten	727 000		
Aufwand Fachstellen	<u>4 492 100</u>		
Gesamtaufwand	14 317 282		
		Gebühreneinnahmen	Fr. 12 133 066
		Verlust	2 184 216

Auch in den Vorjahren 2007–2010 ergibt eine Vollkostenrechnung einen deutlichen Aufwandüberschuss. Das Kostendeckungsprinzip, welches besagt, dass der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen darf, wird ganz offensichtlich beachtet. Auch wenn die ermittelten Werte zum Aufwand der in der Liste aufgeführten Ämter und Fachstellen eine gewisse Unschärfe aufweisen, so sind sie doch geeignet aufzuzeigen, dass mit den eingenommenen Gebühren kein Gewinn erwirtschaftet wird.

Im Zusammenhang mit dem bereits erwähnten Projekt «Verbesserung des Baubewilligungsverfahrens» ist der Stadtrat indessen bereit, ein internes Verrechnungsmodell zwischen den am Baubewilligungsverfahren beteiligten Ämtern und Dienststellen zu prüfen, um damit auch die Transparenz der nicht vom AfB erbrachten Leistungen markant zu erhöhen. Sollte die Erfolgsrechnung aufgrund eines solchen Modells in den kommenden Jahren regelmässig einen Ertragsüberschuss ergeben, wäre eine Gebührensenkung in Betracht zu ziehen.

Fazit

Vor dem geschilderten Hintergrund und in Anbetracht der nach wie vor angespannten Finanzlage der Stadt Zürich und des schwierigen wirtschaftlichen Umfelds (vgl. dazu Aufgaben- und Finanzplan 2012–2015, Beschluss des Stadtrats vom 21. September 2011) besteht kein begründeter Anlass, die Baubewilligungsgebühren zu senken. Anzustreben ist hingegen eine Optimierung des Bewilligungsverfahrens und eine Effizienzsteigerung. Mit dem Projekt «Verbesserung des Baubewilligungsverfahrens» wird ein wichtiger Schritt in diese Richtung getan.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Vom Bericht betreffend Verzicht auf Reduktion der Baubewilligungsgebühren wird Kenntnis genommen.**
- 2. Die Motion, GR Nr. 2007/52, von Daniel Meier (CVP), Albert Leiser (FDP) und 47 Mitunterzeichnenden vom 31. Januar 2007 betreffend Senkung der Gebühren für die Prüfung von Baugesuchen wird als erledigt abgeschlossen.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Hochbaudepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats
die Stadtpräsidentin
Corine Mauch
die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti