



Bauordnungen

Nachtrag I zur Bauordnung vom 29. August 2000 / 15. November 2005: Baubewilligungskommission und Sachverständigenrat für Städtebau und Architektur**Antrag**

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Der beiliegende Nachtrag I zur Bauordnung betreffend Baubewilligungskommission und Sachverständigenrat für Städtebau und Architektur wird erlassen.
2. Es wird festgestellt, dass dieser Beschluss gemäss Art. 8 Ziffer 1 der Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum untersteht.

1 Ausgangslage**1.1 Baubewilligungsbehörden in der Schweiz**

In der schweizerischen Rechtsordnung sind im Regelfall die Politischen Gemeinden zuständig für die erstinstanzliche Entscheidung über Baugesuche. Diese Entscheide können anschliessend mit Rekurs an eine kantonale Behörde und mit Beschwerde an Verwaltungsgerichte und Bundesgericht weitergezogen werden.

Baubewilligungsbehörde in den Gemeinden ist meist die Exekutive (Gemeinderat oder Stadtrat). Oft steht dieser Politischen Behörde dabei beratend ein Fachgremium zur Seite (Gestaltungsbeirat, Ortsbildkommission, Stadtbildkommission). In einzelnen, vor allem grösseren Gemeinden bzw. Städten bestehen besondere Regelungen. So besteht z.B. in Zürich ein „Bauausschuss“ des Stadtrates mit drei Mitgliedern. In Basel ist die Entscheidung über Baugesuche an die Verwaltung delegiert (Bauinspektorat), wobei die gestalterischen und städtebaulichen Aspekte zwingend einer externen Fachkommission (Stadtbildkommission) vorzulegen sind.



Die Stadt St.Gallen kennt seit jeher eine spezielle Lösung mit einer besonderen, in der Bauordnung geregelten Baubewilligungsbehörde. Sie wird von der städtischen Baudirektorin bzw. vom städtischen Baudirektor geleitet, besteht aber sonst aus externen Fachmitgliedern.

1.2 Organisation in St.Gallen bis 2006: Baupolizeikommission

Schon gemäss der ersten gesamtstädtischen Bauordnung von 1923, dann aber auch mit der Bauordnung (BO) von 1980 war die Entscheidung über Baugesuche Sache der „Baupolizeikommission“. Diese Kommission hatte drei ordentliche Mitglieder und zwei Ersatzmitglieder, wobei der jeweilige Bauvorstand bzw. die Bauvorsteherin von Amtes wegen ordentliches Mitglied war und den Vorsitz hatte. Die beiden anderen Mitglieder sowie die beiden Ersatzmitglieder wurden vom Parlament gewählt, mit Berücksichtigung des Parteienproporz. Es sollte sich um „Baufachleute und nach Möglichkeit um Mitglieder des Gemeinderates handeln“ (Art. 228 Abs. 1 BO 1980).

1.3 Geltende Bauordnung 2006: Baubewilligungskommission

1.3.1 Konzeption

Das Baubewilligungsverfahren wurde in der aktuellen städtischen Bauordnung, die seit 2006 in Kraft ist, neu geregelt, soweit die Gemeinde in diesem Bereich aufgrund des kantonalen Baurechts eigene Kompetenzen hat. Die Neuregelung umfasste insbesondere das Entscheidungsverfahren über Baugesuche. Anstelle der früheren „Baupolizeikommission“ wurde neu eine „Baubewilligungskommission“ eingesetzt. Die Schaffung und Ausgestaltung dieser Kommission steht im Zusammenhang mit der Konzeption der neuen Bauordnung:

Im Rahmen der Gesamtrevision wurde die alte, sehr umfangreiche und detaillierte Bauordnung gesamthaft überarbeitet, massiv gekürzt und gestrafft. Inhaltlich erfolgte eine deutliche Schwerpunktverlagerung. Heute wird nach den allgemeinen Bauvorschriften der Bauordnung – nach der „Regelbauweise“ – vor allem innerhalb von bereits überbautem Gebiet gebaut. Grössere Neuüberbauungen in unüberbauten Gebieten hingegen werden meist mit Sondernutzungsplänen (Gestaltungspläne oder Überbauungspläne) projektbezogen besonders geregelt, unter Beachtung der qualitativen Anforderungen.

Die stärkere Ausrichtung auf das Bauen innerhalb des Siedlungsgebietes, die vermehrte Zahl von Sanierungen, Umbauten und Nutzungsänderungen von bestehender Bausubstanz sowie die höhere Gewichtung der Aspekte der Baukultur, der Gestaltung und des Stadtbildes führten in der neuen Bauordnung zu einer stärkeren Betonung der qualitativen Anforderungen an das Bauen. Dabei wurden die gestalterischen Ansprüche in sogenannten „offenen Normen“ umschrieben. Für Dachaufbauten beispielsweise wurde nicht mehr die maximale Grösse



festgelegt, sondern eine gute Einfügung in die Dachlandschaft verlangt. Damit soll flexibler den jeweiligen, unterschiedlichen Situationen Rechnung getragen werden können.

Dem kommunalen Baurecht sind in Bezug auf die Zulässigkeit solcher Qualitätsansprüche allerdings Grenzen durch das kantonale Recht gesetzt. Gemäss dem kantonalen Baurecht gilt allgemein als Gestaltungsanforderung nur das sogenannte „Verunstaltungsverbot“ – das in der Abstufung der Qualitätsanforderungen die tiefste Stufe darstellt. Weitergehende Anforderungen (gute Einfügung, vorzügliche Gestaltung etc.) an eine Baute oder Anlage sind im kommunalen Recht nur zulässig, wenn das kantonale Recht dies ausdrücklich vorsieht (z.B. in Kernzonen), in bestimmten, im Zonenplan umgrenzten Gebieten (Altstadt, Ortsbilder, Gebiete mit besonderen baulichen Anforderungen) oder in Sonderbauvorschriften (Überbauungs- oder Gestaltungspläne) – nicht aber allgemein für das ganze Stadtgebiet.

In der neuen Bauordnung der Stadt St.Gallen musste die Rechtslage im Kanton St.Gallen berücksichtigt werden. Deshalb wurden offene, qualitative Normen – über Altstadt, Ortsbilder etc. hinaus – zwar für bestimmte, besondere Sachbereiche – wie das erwähnte Beispiel der Dachaufbauten - verwendet, im übrigen gilt im sonstigen Stadtgebiet weiterhin lediglich das Verunstaltungsverbot. Die offenen Normen für bestimmte Sachbereiche wurden in Rekursentscheiden des Baudepartementes sogar zunächst als unzulässig wieder aufgehoben, in Beschwerdeentscheiden des Verwaltungsgerichtes dann aber bestätigt.

Mit der neuen Bauordnung wurde so ein Ausgleich zwischen den aus architektonischer und städtebaulicher Sicht wünschbaren hohen Anforderungen einerseits und dem rechtlich und auch politisch Zulässigen und Machbaren anderseits gesucht und gefunden. Die nach wie vor heikle „Gratwanderung“ zwischen diesen beiden Polen kann aber nur gelingen, wenn bei der Anwendung der Bauvorschriften in der Praxis die rechtlichen Rahmenbedingungen respektiert werden.

1.3.2 Neue Baubewilligungskommission

Die dargestellte Konzeption der neuen Bauordnung führt zu einem grösseren Beurteilungsspielraum, aber auch einer verstärkten Verantwortung bei der Baugesuchsentscheidung. Deshalb wurde bei der Gesamtrevision der Bauordnung die Baubewilligungsbehörde quantitativ und qualitativ ausgebaut – nämlich personell vergrössert und bezüglich der Fachkompetenz verstärkt.

Ein zweiter Grund für die Vergrösserung der Kommission, neben der verstärkten Bedeutung des Ermessensspielraumes, war die beabsichtigte stärkere Stellung der Kommission im vorgelagerten Ablauf der Bauberatungen. Vorgesehen war, die einzelnen externen Mitglieder der Baubewilligungskommission in der Bauberatung beizuziehen oder bei grösseren Vorhaben auch die Bauberatung selbst durch Kommissionsmitglieder durchführen zu lassen.



Neu umfasst die „Baubewilligungskommission“ neben der Baudirektorin / dem Baudirektor vier ausserhalb der Verwaltung stehende ordentliche Mitglieder und zwei Ersatzmitglieder, die vom Stadtrat gewählt werden und über geeignetes Fachwissen verfügen (BO Art. 64 Abs. 1 lit. a und b). Im Gegensatz zur früheren Regelung spielt der Parteienproporz keine Rolle mehr. Der Stadtrat hat für die sechs externen Sitze in der Kommission bisher ausschliesslich Baufachleute gewählt (Architektinnen und Architekten).

Die Baubewilligungskommission sollte mit der neuen Regelung eine Verstärkung im Hinblick auf die Beurteilung von Baugesuchen einerseits und für die vorgängige Bauberatung anderseits erhalten. Umgekehrt sollte die Kommission aber auch von weniger wichtigen Gesuchen entlastet werden. Deshalb wurde ergänzend die direkte Kompetenz des Amtes für Baubewilligungen ausgeweitet. Das Amt für Baubewilligungen soll für alle Baugesuche zuständig sein, bei denen keine wichtigen öffentlichen Interessen berührt sind, die Rechtslage klar ist und die eher von geringfügiger Bedeutung sind. In der Praxis werden etwa zwei Drittel der jährlich gegen 1'000 Baugesuche (v.a. kleinere Vorhaben, Korrekturgesuche und Reklamen) in diesem „direkten Verfahren“ entschieden, etwa ein Drittel der Gesuche wird der Kommission vorgelegt.

2 Sachverständigenrat für Städtebau und Architektur

Ebenfalls im Jahre 2006, aber unabhängig vom Erlass der neuen Bauordnung, wurde aufgrund eines parlamentarischen Vorstosses zusätzlich der Sachverständigenrat für Städtebau und Architektur eingesetzt. Dieser Rat besteht aus drei Personen, die in den Bereichen Städtebau und Architektur aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit besondere Sachkunde und Anerkennung in den Fachkreisen besitzen und keine Interessenbindungen zur Bautätigkeit in Stadt oder Region St.Gallen haben. Sie werden vom Stadtrat gewählt. Der Sachverständigenrat gibt eine Stellungnahme ab auf Anfrage der Baudirektion zu grundsätzlichen Fragen, die sich bei wichtigen öffentlichen oder privaten Bauvorhaben, bei der Ausarbeitung von Überbauungs- oder Gestaltungsplänen, bei der Vorbereitung von Wettbewerben oder bei anderen Schlüsselprojekten der Direktion stellen. Sodann kann er von der Baubewilligungskommission im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens zu grundsätzlichen Fragen beigezogen bzw. angefragt werden.

Die Stellungnahmen des Sachverständigenrates sind nicht verbindlich. Sie haben aber, wie die bisherige Praxis gezeigt hat, aufgrund der hohen Qualifikation der Ratsmitglieder einen wichtigen Stellenwert vor allem im Planungsstadium von grösseren Projekten sowie bei heiklen gestalterischen oder städtebaulichen Fragen im Bewilligungsverfahren.



3 Problemstellung

3.1 Überinstrumentierung

Mit der neuen Baubewilligungskommission mit insgesamt sechs aussenstehenden Fachmitgliedern, die vom Stadtrat nach reinen Fachkriterien gewählt werden, wurde die fachliche, externe Komponente bewusst stark aufgewertet. In St.Gallen ist wie in kaum einer anderen Schweizer Stadt die erstinstanzliche Entscheidung über Baugesuche baufachlich abgestützt und unabhängig von den politischen Behörden organisiert. Das hat Vorteile, aber auch Risiken.

Bei der langjährigen Vorbereitung, Beratung und Entscheidung über die neue Bauordnung war nie davon die Rede, dass zusätzlich zur ausgebauten Baubewilligungsbehörde auch noch ein weiteres, ebenfalls externes Fachgremium eingesetzt wird. Der „Sachverständigenrat für Städtebau und Architektur“ wurde aufgrund eines parlamentarischen Vorstosses, ohne entsprechende Regelung in der neuen Bauordnung zusätzlich geschaffen. Die Abgrenzung der beiden Gremien hat bisher in der Praxis einigermaßen funktioniert. Trotzdem muss konstatiert werden, dass sich in St.Gallen nun zwei Gremien mit qualifizierten aussenstehenden Fachleuten mit Bauvorhaben im Planungs- oder Bewilligungsverfahren befassen. Eine solche Instrumentierung sprengt den sonst üblichen Rahmen. In St.Gallen bestehen so zwei unabhängige, eigenständig organisierte Institutionen mit insgesamt neun externen Fachpersonen, die – zusätzlich zu den Fachleuten der Verwaltung – private Bauvorhaben beurteilen und entscheiden. Eine solch komplexe, ja überdimensionierte Organisation ist in keiner vergleichbaren Schweizer Stadt zu finden. Dazu kommt, dass im Gegensatz zur sonst üblichen Regelung die externen Fachleute in St.Gallen nicht nur beurteilen und beraten, sondern als erste Instanz fungieren und über Baugesuche entscheiden. Auch damit ist St.Gallen in der Schweiz ein Sonderfall.

Die Frage stellt sich, ob die Abläufe nicht effizienter (und kostengünstiger) mit einer schlankeren personellen Ausstattung möglich wären. Es kann davon ausgegangen werden, dass bei der Bauordnungsrevision die Aufstockung der Baubewilligungsbehörde von drei auf fünf ordentliche Mitglieder kritisch beurteilt worden wäre, wenn schon damals auch der Sachverständigenrat ebenfalls zur Diskussion gestanden wäre. In der jetzigen Situation ist jedenfalls eine „Überinstrumentierung“ mit den beiden Gremien nicht von der Hand zu weisen.

3.2 Vorbefassung

Bei der Verstärkung der Stellung der Baubewilligungsbehörde, also bei der personellen Aufstockung und stärkeren fachlichen Ausrichtung, sollte ursprünglich auch die Möglichkeit der Bauberatung im Vorfeld von eigentlichen Baugesuchsverfahren ausgebaut werden. Die Ab-



sicht war, in wichtigeren Fragen die Bauwilligen mit einer Bauberatung durch Mitglieder der Kommission oder sogar durch entsprechende Festlegungen der Kommission zu unterstützen und so zu gewährleisten, dass die Empfehlungen während der Beratung und dann die späteren Entscheide der Kommission nicht differieren. Deshalb wurde in der neuen Bauordnung explizit festgelegt, dass der Baubewilligungskommission die „Festlegung des Inhaltes der Bauberatung im Einzelfall“ obliegt (Art. 65 lit. a).

Seit der Bauordnungsrevision ist nun aber die bundesgerichtliche Rechtssprechung zur unzulässigen „Vorbefassung“ der Baubewilligungsbehörde strenger geworden. Es wird als nicht mehr zulässig erachtet, dass die gleiche Behörde im Rahmen der Bauberatung mit Bezug auf konkrete, projektbezogene Fragen tätig wird und anschliessend über das aus der Bauberatung hervorgegangene Baugesuch entscheidet. Die eigentliche, sich auf ein konkretes Projekt beziehende Bauberatung durch die Baubewilligungskommission wird also in Zukunft unterbleiben müssen. Damit ist aber wiederum ein Grund für die Aufstockung der Baubewilligungsbehörde weggefallen.

3.3 Baubewilligung als Rechtsanwendung

Gemäss dem Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden (Art. 22 Abs. 1 RPG). Das kantonale Baugesetz (BauG) regelt die Bewilligungspflicht näher und bestimmt, dass die Baubewilligung zu erteilen ist, wenn keine im öffentlichen Recht begründeten Hindernisse vorliegen (Art. 87 Abs. 1 BauG). Anders formuliert: Der Bauwillige hat einen Rechtsanspruch auf die Baubewilligung, wenn alle öffentlich-rechtlichen Vorschriften eingehalten sind.

Die Aufgabe der Baubewilligungskommission als erstinstanzlicher Baubewilligungsbehörde ist es, die Baugesuche auf die Übereinstimmung mit dem geltenden Recht zu überprüfen und die Baubewilligung zu erteilen, wenn diese Voraussetzungen gegeben sind. Als Behörde hat sie somit Recht anzuwenden. Diese Rechtsanwendung unterliegt sodann der Überprüfung in nachfolgenden Rechtsmittelverfahren.

Rechtsanwendung – gerade im Baurecht – ist aber nicht nur blosser technischer Vollzug von Vorschriften; dafür bräuchte es keine speziellen, fachlich kompetenten Behörden. Bei der Anwendung der Vorschriften besteht oft ein erheblicher Ermessensspielraum, der unter Berücksichtigung der jeweiligen sachlichen Gegebenheiten und der rechtlichen Grundsätze angemessen zu nutzen ist. Es wurde bereits eingehend ausgeführt, dass dieser Ermessensspielraum – und die damit verbundene Abwägung zwischen dem fachlich Wünschbaren und dem rechtlich Zulässigen – mit der Konzeption der neuen Bauordnung eine grössere Bedeutung erhalten hat.



Die Bauordnung verlangt deshalb für die Mitglieder der Baubewilligungskommission, dass sie über „geeignetes Fachwissen“ verfügen müssen. Das bedeutet allerdings nicht, dass die Aufgaben der Kommission primär im Licht von Architektur und Gestaltung zu sehen sind. Der Kommission steht es weder zu, Baugesuche abzulehnen, welche die baurechtlichen Voraussetzungen erfüllen, noch über die im Baurecht definierten Voraussetzungen hinaus weitergehende qualitative Anforderungen an die Bauprojekte zu stellen. Entsprechende Entscheide laufen Gefahr, in nachfolgenden Rechtsmittelverfahren vom Baudepartement, vom Verwaltungsgericht oder vom Bundesgericht korrigiert zu werden. Das führt zu unnötigem Aufwand und zu Kosten, aber auch zu Frustrationen bei allen Beteiligten.

Bei der jetzigen Konzeption der Baubewilligungskommission mit der starken Gewichtung der gestalterischen Komponente haben sich verschiedentlich Schwierigkeiten in der Baubewilligungspraxis ergeben. Es fiel den Kommissionsmitgliedern nicht immer leicht, die Baubewilligung für ein Projekt zu erteilen, das zwar die rechtlichen Vorgaben erfüllte, in architektonischer Hinsicht jedoch nicht überzeugen konnte. Das ist in gewissem Masse auch verständlich, sind die ausserhalb der Verwaltung stehenden Kommissionsmitglieder doch gerade wegen ihrer architektonischen Expertise gewählt worden. Die starke Gewichtung gestalterischer Qualität in der Baubewilligungspraxis hat in der letzten Zeit aber dazu geführt, dass Entscheide der Baubewilligungskommission verschiedentlich von den Rechtsmittelinstanzen korrigiert wurden. Solche Fälle sollen künftig vermieden werden. Rückblickend ist denn auch festzustellen, dass die Mission der Baubewilligungskommission in Architektur und Städtebau bei der Gesamtrevision der Bauordnung wohl überbetont wurde.

4 Nachtrag zur Bauordnung

4.1 Inhalt der Neuregelung

Die unter Ziffer 3 dargelegte Problemstellung hat für den Stadtrat nach nun gut fünf Jahren mit der vergrösserten Baubewilligungskommission und dem zusätzlichen Sachverständigenrat zu einer Situationsbeurteilung führen müssen. Dies entspricht auch den Aussagen im Rahmen der seinerzeitigen Beschlussfassung vor allem über die Einführung des Sachverständigenrates, wonach nach einer ersten Erfahrungszeit eine Neubeurteilung vorzunehmen ist.

Der Stadtrat hat aufgrund der dargestellten Probleme einen klaren Handlungsbedarf erkannt. Die heutige Situation ist unbefriedigend, die jetzige Organisation ist überinstrumentiert und beruht, was die Grösse der Baubewilligungskommission angeht, auf anderen Voraussetzungen, als sie heute tatsächlich bestehen. Der Stadtrat hat deshalb verschiedene grundsätzliche Modelle für die Abläufe im Zusammenhang mit der Baugesuchsbeurteilung und –entscheidung geprüft. Denkbar wären auch vollständig andere Lösungen, so z.B. mit einer



Zuständigkeit des Stadtrates als politische, verantwortliche Exekutivbehörde, wie das in anderen Gemeinden und Städten die Regel ist. Davon sieht der Stadtrat jedoch ab, dies angesichts der Zahl der Gesuche, der fachlichen Anforderungskriterien und insbesondere auch der in St.Gallen bestehenden, langen Tradition mit der Kommissionslösung.

Als „kleine Lösung“ beantragt der Stadtrat deshalb, die Baubewilligungskommission wieder auf die ursprüngliche Mitgliederzahl zu reduzieren. Die Anforderung „geeignetes Fachwissen“ für die Mitglieder der Kommission wird beibehalten. Darunter ist aber nicht ausschliesslich das Bau- oder Planungsfach zu verstehen, sondern auch die rechtliche Kompetenz. Der Stadtrat wird deshalb bei der Zusammensetzung der Kommission künftig darauf achten, dass mindestens ein ordentliches Mitglied (einschliesslich der Baudirektorin oder des Baudirektors) dieser Anforderung entspricht.

Der Sachverständigenrat für Städtebau und Architektur war bisher lediglich auf ein Reglement des Stadtrates abgestützt und nicht in einem allgemeinverbindlichen, rechtlichen Erlass geregelt. Seine Existenz war somit weder rechtlich noch politisch gesichert, die bisherige Regelung stellte ein Provisorium dar. Neu und als ein Ausgleich zur Reduktion der Mitgliederzahl der Baubewilligungskommission soll der Sachverständigenrat in der Bauordnung verankert und damit in seiner Bedeutung aufgewertet werden. Dieser Schritt soll auch dokumentieren, dass die Baukultur und die Qualität der gestalterischen und städtebaulichen Ansprüche nach wie vor hohe Bedeutung haben sollen.

Im Einzelnen geht es um folgende Änderungen der Bauordnung:

4.2 Art. 64 Baubewilligungskommission

Mit dem Nachtrag zur Bauordnung soll Art. 64 Abs. 1 so geändert werden, dass künftig wieder drei ordentliche und zwei Ersatzmitglieder die Baubewilligungskommission bilden. Die Wahl erfolgt unverändert durch den Stadtrat.

In Abs. 3 dieser Bestimmung ist bisher festgelegt, dass an den Kommissionssitzungen die Leiterin oder der Leiter des Hochbauamtes und des Amtes für Baubewilligungen teilnimmt und die Kommission weitere Fachleute beizieht. In der heutigen Praxis nehmen auch andere Fachleute an den Kommissionssitzungen teil, insbesondere aus der Stadtplanung. Es soll deshalb eine offenere Formulierung gemäss dem Vorschlag für die Neufassung von Abs. 3 festgelegt werden.

4.3 Art. 69a Sachverständigenrat für Städtebau und Architektur

Die vorgeschlagenen Bestimmungen für Zusammensetzung, Wahl und Aufgaben entsprechen der heutigen Regelung.



4.4 Art. 70 Ausführende Bestimmungen

Die Bestimmung ist bezüglich des Sachverständigenrates anzupassen.

5 Verfahren

Die Änderung der Bauordnung wurde öffentlich aufgelegt. Während der Auflagefrist reichten die drei Architekturverbände SIA, BSA und Architekturforum St.Gallen Einsprache ein und beantragten, die Zahl der Mitglieder der Baubewilligungskommission wie bisher zu belassen. Begründet wird dieser Antrag mit Befürchtungen, die Baukultur könnte unter der Reduktion der Mitgliederzahl Schaden nehmen.

Der Stadtrat hat die Einsprachen abgewiesen. Die Legitimation der Verbände zur Einsprache ist fraglich, vor allem aber sind die Bedenken in Bezug auf die Baukultur unbegründet. Mit der neuen Regelung und der Verankerung des Sachverständigenrates in der Bauordnung wird dem Anliegen der Qualität im Bauen weiterhin entsprochen, gleichzeitig werden mit der Anpassung der Organisation der Baubewilligungsbehörde die Erfahrungen der fünfjährigen Praxis der neuen Bauordnung, aber auch der sich deutlich zeigende Verbesserungsbedarf berücksichtigt.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage:
Nachtrag I zur Bauordnung
Synopsis

