



Vorlage Stadtparlament

vom 11. August 2015

Nr. 3319

731.45 Baubewilligungskommission

Erlass eines Nachtrages zur Bauordnung betreffend Baubewilligungskommission und Sachverständigenrat für Städtebau und Architektur

Anträge

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Der beiliegende Nachtrag II 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 Baubewilligungskommission und neue Bauordnung

In der Bauordnung einer Gemeinde ist neben den materiellen baurechtlichen Vorschriften in einem formellen Teil das Baubewilligungsverfahren zu regeln, soweit dies ergänzend zu den Bestimmungen des übergeordneten Rechts - v.a. des kantonalen Baugesetzes - notwendig ist. Zu den entsprechenden Verfahrensregelungen gehört insbesondere auch die Festlegung der Bewilligungsbehörde für Baugesuche. In den kleineren Gemeinden ist dies meist der Gemeinderat als Exekutive. In den Städten mit einer entsprechend grossen Zahl von Baugesuchen bestehen verschiedenste Varianten - von einem Ausschuss des Stadtrates (Zürich) bis zu einer Delegation auf die Verwaltungsstufe mit ergänzender Stadtbildkommission (Basel).

In St.Gallen ist die erstinstanzliche Entscheidung über Baugesuche traditionell im Wesentlichen einer besonderen Entscheidungsbehörde mit externen Fachleuten übertragen, unter dem Vorsitz der Direktorin / des Direktors Bau und Planung. In der Zeit von 1923 bis 2006



setzte sich die damalige "Baupolizeikommission" aus vier externen Mitgliedern (zwei ordentliche und zwei Ersatzmitglieder) sowie der / dem Vorsitzenden zusammen. Die externen Mitglieder wurden vom städtischen Parlament nach Parteiproporz und nach fachlichen Aspekten gewählt. Eine Parlamentszugehörigkeit war nicht zwingend.

Mit der neuen, seit 1. Oktober 2006 geltenden Bauordnung wurde das Baubewilligungsverfahren grundlegend neu geregelt. Als Baubewilligungsbehörde der Stadt St.Gallen löste die „Baubewilligungskommission" die frühere Baupolizeikommission ab. Die neue Behörde ist eine reine Fachkommission mit nun sechs externen Mitgliedern (vier ordentliche und zwei Ersatzmitglieder). Den Vorsitz hat nach wie vor die Direktorin / der Direktor Bau und Planung, alle anderen (externen) Mitglieder werden vom Stadtrat gewählt und sollen "über geeignetes Fachwissen" verfügen (Art. 64 Abs. 1 lit. b BO). Die Kommission berät und entscheidet in einer Zusammensetzung mit fünf Mitgliedern, Abwesenheiten oder Ausstände müssen also mit den Ersatzmitgliedern ausgeglichen werden.

Die Vergrösserung der Zahl der Kommissionsmitglieder war vor allem damit begründet, dass die neue Bauordnung verstärkt "offene Normen" mit gestalterischen und städtebaulichen Ansprüchen enthielt und damit für die Rechtsanwendung auch grössere Ermessensspielräume öffnete. Als Ausgleich sollte die Baubewilligungsbehörde rein fachlich ausgerichtet und personell verstärkt werden.

1.2 Baubewilligungskommission in den Jahren 2006 bis 2012

Eine restriktive Auslegung der Bauordnungsbestimmung bezüglich des "geeigneten Fachwissens" durch den Stadtrat hatte zur Folge, dass die Kommission von 2006 bis Ende 2012 (abgesehen von der Vorsitzenden) ausschliesslich aus Architektinnen und Architekten bestand. Andere für die Beurteilung von Bauvorhaben ebenfalls wichtige „geeignete Fachrichtungen" wie etwa Raumplaner, Landschaftsarchitekten, Ingenieure oder auch Juristen wurden bei der Besetzung der Kommission nicht berücksichtigt. Darüber hinaus wurde praktisch gleichzeitig mit dem Inkrafttreten der Bauordnung 2006 aufgrund eines damaligen parlamentarischen Vorstosses zusätzlich der "Sachverständigenrat für Städtebau und Architektur" mit drei externen Architektinnen / Architekten geschaffen, allerdings vorerst provisorisch durch ein Reglement des Stadtrates und ohne Bauordnungsänderung. Dies hatte zur Folge, dass nun zwei ständige, aber ausschliesslich aus Architektinnen und Architekten bestehende Fachgremien für die Beurteilung von Bauvorhaben bestanden.

Die beiden Gremien - Baubewilligungskommission und Sachverständigenrat - haben an sich unterschiedliche Aufgaben und Kompetenzen. Während der Sachverständigenrat beratende Funktion hat und in frühen Planungs- und Projektstadien bei bedeutenden Projekten einbezogen werden soll, ist die Baubewilligungskommission erstinstanzliche Entscheidbehörde über alle grösseren Baugesuche. Die Erfahrungen in der Zeit von 2006 bis 2012 zeigten für



den Stadtrat, dass sich die beiden Gremien zwar ergänzen, insgesamt aber eine Überinstrumentierung in Bezug auf die architektonische Fachvertretung besteht. Eine ausgewogene, auch nicht architektonische Aspekte berücksichtigende Interessenabwägung war nicht hinreichend gewährleistet. Insbesondere war für den Stadtrat mit dem neuen, bei der Erarbeitung der Bauordnung nicht vorgesehenen Sachverständigenrat die seinerzeitige Begründung für die Vergrößerung der Baubewilligungskommission nicht mehr gegeben.

2 Vorlage des Stadtrates von 2012

In dieser Situation beantragte der Stadtrat dem Stadtparlament mit einer Vorlage vom 8. Mai 2012, einen Nachtrag II zur Bauordnung zu erlassen. Gemäss diesem Nachtrag sollte die Baubewilligungskommission von sechs wieder auf vier externe Mitglieder reduziert werden. Zusätzlich erklärte der Stadtrat seine Absicht, künftig die Kommission so zusammenzusetzen, dass sicher ein ordentliches Mitglied über rechtliche Fachkompetenz verfügt. Als Ausgleich zur Reduktion der Mitgliederzahl der Baubewilligungskommission sollte zugleich mit dem Nachtrag II auch der Sachverständigenrat für Städtebau und Architektur in der Bauordnung verankert werden.

3 Rückweisung durch das Stadtparlament

Schon im Rahmen der öffentlichen Auflage dieser Änderung der Bauordnung führte der Vorschlag des Stadtrates zu intensiven öffentlichen Diskussionen. So wurde vor allem von Seiten der Architektur-Fachverbände befürchtet, die Reduktion der Zahl der Mitglieder der Baubewilligungskommission bewirke eine geringere Gewichtung der Bauqualität und der Baukultur und gefährde die Fachdiskussionen innerhalb der Kommission. Die Verbände sowie einzelne Architektinnen und Architekten reichten deshalb Einsprache gegen die beabsichtigte Änderung der Bauordnung ein mit dem Antrag, die Zahl der Mitglieder der Kommission zu belassen bzw. nicht zu reduzieren.

Die Baukommission des Stadtparlamentes führte eine eingehende Beratung des stadträtlichen Vorschlags durch. Die Diskussion in der Kommission mündete im Ergebnis, dass die Zahl der Kommissionsmitglieder entgegen dem Vorschlag des Stadtrates nicht reduziert werden sollte. Die Vertretung aus der Architektur aber sollte – entgegen der Haltung der Architekturkreise – auf einen Architekten oder eine Architektin beschränkt werden.

Auf Antrag der Kommission beschloss das Parlament am 28. August 2012, die Vorlage an den Stadtrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, den Nachtrag zur Bauordnung wie folgt zu ändern bzw. zu ergänzen und dem Stadtparlament neu zu unterbreiten:

- Für die Baubewilligungskommission sollen nach wie vor vier ordentliche Mitglieder gewählt werden.



- Die Anforderung "geeignetes Fachwissen" ist dahingehend zu präzisieren, dass von den Mitgliedern der Kommission ein Mitglied Jurist / Juristin ist und ein Mitglied Architekt / Architektin, die weiteren Mitglieder vertreten andere Fachbereiche des Bau- und Planungswesens.
- Die Mitgliedschaft in der Baubewilligungskommission ist auf drei Amtsperioden beschränkt.

Der Stadtrat hat die dem Rückweisungsantrag entsprechende Fassung des Nachtrages II zur Bauordnung im November 2012 öffentlich aufgelegt. Im Rahmen dieser öffentlichen Auflage kam es wiederum zu intensiven Diskussionen und teilweise heftiger Kritik aus Architekturbereichen, vor allem bezüglich der im Rückweisungsantrag des Stadtparlaments vorgesehenen Einschränkung auf eine einzige Architektin / einen Architekten in der Baubewilligungsbehörde. Eine grössere Zahl von Architektinnen und Architekten reichte im Rahmen des Auflageverfahrens dann auch Einsprachen ein.

4 Baubewilligungskommission für die Amtsdauer 2013 - 2016

Der Stadtrat musste in dieser Situation Anfang 2013 die neue Baubewilligungskommission für die Amtsdauer 2013 - 2016 wählen, selbstverständlich in Berücksichtigung des geltenden Rechts, also der heutigen Regelung in der Bauordnung. Zu wählen waren also vier ordentliche Mitglieder und zwei Ersatzmitglieder, die über "geeignetes Fachwissen" verfügen. In Berücksichtigung der geführten Diskussionen entschied sich der Stadtrat, bei der Wahl der neuen Kommission und in breiterer Auslegung der heutigen Bauordnung nicht mehr nur Architektinnen und Architekten, sondern auch Juristen / Juristinnen sowie andere Fachleute aus den Bereichen Bau und Planung zu wählen. Konkret setzt sich die Kommission nun aus zwei Architekten, einer Juristin, einem Landschaftsarchitekten, einem Juristen / Raumplaner und einem Bauingenieur zusammen. Den Vorsitz hat von Amtes wegen die Direktorin Bau und Planung, die ebenfalls Juristin ist.

Diese neue Baubewilligungskommission hat seit 2013 im Durchschnitt alle zwei Wochen getagt und eine grosse Zahl von Baugesuchen beurteilt und entschieden. Nach der Einschätzung aller Beteiligten hatte sich die neue, breitere Zusammensetzung aus verschiedenen Fachrichtungen bewährt. Von einer geringeren Rücksichtnahme auf die qualitativen Kriterien oder von einer Schwächung der Baukultur durch die neue Kommissionszusammensetzung kann nicht die Rede sein. Vielmehr hat sich nach den Aussagen der Teilnehmenden in der Kommission bei den nötigen Interessenabwägungen gezeigt, dass die jetzige Zusammensetzung der Kommission gut und sogar verbessert zu einer breit abgestützten Lösungsfindung und Entscheidungsbildung beitrug.



5 Vorlage des Stadtrates vom 15. Oktober 2013

In dieser Situation hielt es der Stadtrat für die beste Lösung, an der bisherigen Bauordnungsbestimmung festzuhalten. Mit Vorlage vom 15. Oktober 2013 beantragte er daher dem Stadtparlament, auf den Erlass eines Nachtrags II zur Bauordnung zu verzichten und das Verfahren abubrechen. Dies hätte bedeutet, dass die Baubewilligungskommission weder (wieder) verkleinert noch in der fachlichen Zusammensetzung näher definiert werden sollte. Es wäre dabei geblieben, dass sich die Kommission aus sechs externen Mitgliedern "mit geeignetem Fachwissen" zusammensetzt. Der Stadtrat hätte bei dieser Lösung auch künftig die Baubewilligungskommission mit Architektinnen und Architekten, Juristinnen und Juristen sowie anderen Fachkundigen aus den Bereichen Bau und Planung zusammengesetzt. Der Sachverständigenrat für Städtebau und Architektur wäre bei diesem Vorschlag nach wie vor durch das bisherige Reglement eingesetzt gewesen, auf die effektive Tätigkeit und die Aufgaben hätte dies keinen Einfluss gehabt.

6 Erneute Rückweisung durch das Stadtparlament

Am 14. Januar 2014 beschloss das Stadtparlament erneut, die Vorlage an den Stadtrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, das Verfahren fortzusetzen. Der Nachtrag zur Bauordnung sei nun wie folgt neu zu fassen und dem Stadtparlament wiederum zu unterbreiten:

- In Art. 64 Abs. 1 lit. b ist festzulegen, dass für die Baubewilligungskommission vier ausserhalb der Verwaltung stehende, ordentliche Mitglieder sowie zwei Ersatzmitglieder vom Stadtrat gewählt werden, die über geeignetes Fachwissen verfügen. Die Kommissionszusammensetzung ist fachlich breit abgestützt, wobei mindestens ein Kommissionsmitglied aus dem Bereich der Architektur und mindestens ein Mitglied aus dem Bereich der Jurisprudenz kommen müsse.
- Die Mitgliedschaft in der Baubewilligungskommission ist auf drei Amtsperioden beschränkt.
- Die Bestimmungen über den Sachverständigenrat für Städtebau und Architektur werden unverändert gemäss Fassung Nachtrag I in die Bauordnung integriert

7 Erneutes Verfahren zum Erlass eines Nachtrags II zur Bauordnung

In Nachachtung dieses parlamentarischen Auftrages leitete der Stadtrat mit Beschluss vom 19. August 2014 das neue Verfahren zur Änderung der Bauordnung betreffend Baubewilligungskommission und Sachverständigenrat ein. Der genaue Wortlaut des Nachtrages zur Bauordnung ist in der Beilage ersichtlich.



Die öffentliche Auflage dieser Änderung der Bauordnung fand im Herbst 2014 statt. Während der Auflagefrist sind insgesamt 34 Einsprachen eingegangen. 32 davon stammten von Einzelpersonen aus Architekten- und Planerkreisen, zwei von Architektur-Fachverbänden (BSA Ostschweiz, SIA St.Gallen-Appenzell). Sämtliche Einsprachen richteten sich ausschliesslich gegen die in Art. 64 Abs. 1 lit. b Bauordnung vorgesehene Zusammensetzung der Baubewilligungskommission mit mindestens einem Architekten oder mindestens einer Architektin. Es wird in den teilweise gleichlautenden Einsprachen beantragt, dass mindestens *zwei* Kommissionsmitglieder über eine Ausbildung als Architektin oder Architekt verfügen müssten. Dies mit der Begründung, dass bei den Beratungen in der Baubewilligungskommission der unabhängigen und fachlichen Beurteilung der Qualität von Architektur und Planung eine wesentliche Bedeutung zukomme. Dies sei aber nur dann gewährleistet, wenn mindestens zwei Architekten bzw. Architektinnen ausserhalb von Verwaltung und Politik in die Kommission Einsitz nähmen.

Der Stadtrat hat die Einsprachen mit den im Wesentlichen identischen Einspracheanträgen in einem Entscheid zusammengefasst beurteilt und die gestellten Anträge abgewiesen. Das Stadtparlament hat in seinem Entscheid vom 14. Januar 2014 über die Rückweisung grosses Gewicht auf eine breite fachliche Abstützung gelegt, dem Stadtrat aber die nötige Flexibilität und den Ermessensspielraum in der Berücksichtigung der verschiedenen Fachrichtungen gelassen. Eine besondere Festlegung besteht jedoch darin, dass die Fachrichtungen der Architektur und der Jurisprudenz mit mindestens einem Mitglied vertreten sein müssen. Diese Formulierung ermöglicht es, dass eine Doppelvertretung aus der Architektur in der Kommission Einsitz nimmt – wie von den Einsprechenden gefordert und vom Stadtrat in der bisherigen Zusammensetzung auch so gehandhabt.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Beilagen:

- Nachtrag II zur Bauordnung gemäss Rückweisungsantrag des Stadtparlamentes vom 14. Januar 2014
- Synopse

