

## Vorlage Stadtparlament

|               |  |
|---------------|--|
| Datum         | 2. Juli 2024                               |
| Beschluss Nr. | 4153                                       |
| Aktenplan     | 152.15.12 Stadtparlament: Interpellationen |

### Interpellation SVP-, FDP/JF- und Die Mitte/EVP-Fraktion: Servicequalität im Bauwesen; schriftlich

Die SVP-Fraktion, die FDP/JF-Fraktion, die Mitte/EVP-Fraktion, sowie 44 mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 30. April 2024 die beiliegende Interpellation «Servicequalität im Bauwesen» mit insgesamt 44 Unterschriften ein.

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

#### 1 Ausgangslage

Die vom Gewerbeverband der Stadt St.Gallen in Auftrag gegebene Studie «Standortattraktivität und Finanzielle Steuerung der Stadt St.Gallen»<sup>1</sup> untersuchte unter anderem die Attraktivität der Stadt im Baubereich. Die Untersuchungen basieren auf acht Interviews und informellen Gesprächen mit Unternehmerinnen und Unternehmern im Baubereich sowie internen Stellen der Stadtverwaltung. Wie die Autoren der Studie selbst festhalten, stellen die Resultate keine vertiefte Analyse der Servicequalität im Bauwesen dar (S. 31). Aufgrund der einzelnen Rückmeldungen der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner schlugen die Autoren dem Stadtrat dennoch vor, eine unabhängige Stelle mit der Analyse der Servicequalität im Bauwesen, insbesondere mit Blick auf die Attraktivität für bauwillige Privatpersonen und Unternehmen, zu beauftragen. Vorgebracht wird, dass die Stadt St.Gallen im Vergleich mit anderen Städten bezüglich des Baubewilligungsprozesses als schwierig beurteilt wird. Behauptet werden das Fehlen einer Beratungs- und Dienstleistungsmentalität, die Abänderung von Auflagen im Verlauf von Verfahren sowie das Ausreizen des behördlichen Ermessens. Zudem wird der Vorwurf der Bevorzugung einzelner Architektinnen und Architekten und Planender geäußert.

Der Stadtrat hat die Resultate und Empfehlungen der Studie zur Kenntnis genommen. Er weist insbesondere die Anschuldigungen bezüglich des Baubewilligungsprozesses entschieden zurück. Die geringe Anzahl und Anonymität der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner stellt keine ausreichende Basis für repräsentative und belastbare Aussagen zum Baubewilligungsprozess in der Stadt St.Gallen dar. Das Amt für Baubewilligungen bzw. die Baubewilligungskommission beurteilen bzw. bewilligen jährlich rund 1'300 Baugesuche. Von diesen werden pro Jahr durchschnittlich weniger als 2 %

---

<sup>1</sup> Kuno Schedler, Marco Jost: Standortattraktivität und Finanzielle Steuerung der Stadt St.Gallen, St.Gallen 2023. [alexandria.unisg.ch/handle/20.500.14171/118179](https://alexandria.unisg.ch/handle/20.500.14171/118179).

abgewiesen. Eine repräsentative Studie von Avenir Suisse aus dem Jahr 2018<sup>2</sup> kommt zum Ergebnis, dass die Stadt St.Gallen die Bewilligungsverfahren schweizweit mit Abstand am schnellsten abwickelt und damit im Vergleich sehr effizient arbeitet.

## 2 Beantwortung der Fragen

1. *Hat der Stadtrat den Baubewilligungsprozess bereits einmal – beispielsweise mithilfe einer Umfrage zur Kundenzufriedenheit – analysiert und Feedback von Kunden eingeholt?*
2. *Falls ja, was ist der Outcome und welche Konsequenzen zieht der Stadtrat daraus?*

Im Jahr 2008 wurde letztmals eine Kundinnen- und Kundenzufriedenheitsanalyse durchgeführt. Ziel der Befragungen durch die FHS St.Gallen war es, herauszufinden, wie die Arbeit des Amtes für Baubewilligungen in den Bereichen der Beratung, der Verfahren, der Entscheide und der Dienstleistung eingeschätzt wird. Dabei wurden unterschiedliche Anspruchsgruppen (Bauherrschaften, Planende, Baujuristinnen und Baujuristen; Einsprecherinnen und Einsprecher; Anstösserinnen und Anstösser; Amtsstellen) befragt. Von den damals über 1'100 verschickten Fragebögen wurden rund 30 % retourniert.

Die Analyse zeigte, dass die Kundinnen- und Kundenzufriedenheit grundsätzlich als gut zu bewerten war. Durchgehend und besonders hervorgehoben wurde die Freundlichkeit des beratenden Personals. Es zeigte sich, dass Termine und Fristen als kritisch beurteilt wurden, auch wenn die Stadt im Vergleich mit anderen Städten bezüglich der Bearbeitungsdauer von Gesuchen sehr gut abschnitt. Erschwerend spielte in diesem Zusammenhang auch eine gewisse Abhängigkeit des Amtes für Baubewilligungen von anderen städtischen und kantonalen Ämtern und deren (Bearbeitungs-)Fristen eine Rolle. Es zeigte sich, dass bezüglich Termine und Fristen, die rechtlich vorgegeben sind, abweichende Erwartungen vonseiten der Anspruchsgruppen bestanden. Ganz deutlich zeigte sich in den qualitativen Einzelstatements das Spannungsfeld zwischen der Bauberatung und dem restlichen Amt für Baubewilligungen bzw. der Baubewilligungskommission. Deutlich wurde die Herausforderung, den Anspruchsgruppen die Rolle der Bauberatung in Relation zu den Entscheiden der Baubewilligungskommission bzw. den Entscheiden des Amtes für Baubewilligungen adäquat zu kommunizieren.

3. *Falls nein, wäre der Stadtrat bereit zu analysieren, ob im Baubewilligungsprozess bei Vorschriften, welche einen Ermessensspielraum zulassen, dieser auch zugunsten der Antragsteller ausgeübt wird und welche generellen Vereinfachungen/Anliegen umgesetzt werden können?*

Die geltende Bauordnung der Stadt St.Gallen ist seit dem Jahr 2006 in Vollzug. Die Bauordnung verfolgt einen qualitätsorientierten Ansatz. Im Unterschied zu vielen Baureglementen anderer Gemeinden enthält sie spezifische, auf die besonderen städtebaulichen und gestalterischen Anforderungen der Stadt zugeschnittene Regelungen. Anstelle von einengenden Detailvorschriften werden gestalterische Anforderungen mit entsprechendem Ermessensspielraum in den Vordergrund gerückt.

---

<sup>2</sup> Fabian Schnell, Lukas Rühli, Daniel Müller-Jentsch: 20 Jahre Schweizer Stadtpolitik. Eine Bilanz aus liberaler Perspektive, Zürich 2018, S. 100-101. [avenir-suisse.ch/publication/20-jahre-schweizer-stadtpolitik](https://www.avenir-suisse.ch/publication/20-jahre-schweizer-stadtpolitik).

Die städtische Bauordnung lässt der Baubewilligungsbehörde in unterschiedlichen Artikeln einen Spielraum für den Entscheid im Einzelfall. Dieses Ermessen übt die Baubewilligungsbehörde pflichtgemäss aus und befolgt dabei das Rechtsgleichheitsgebot, das Verhältnismässigkeitsgebot und die Pflicht zur Wahrung der öffentlichen Interessen. Eine generelle Beurteilung der Bauvorhaben zugunsten der Antragstellenden ist somit nicht zulässig und wird auch von den Baubewilligungsbehörden nicht praktiziert. Auf eine entsprechende Analyse kann deshalb verzichtet werden.

Ein wichtiges Instrument zugunsten der Bauwilligen stellt die Ausnahmegewilligung nach Art. 108 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes dar. Die Baubehörde kann gestützt auf diese Bestimmung im Einzelfall von den Bauvorschriften abweichen, wenn besondere Verhältnisse vorliegen. Auch wenn die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung streng sind und Ausnahmen nur zurückhaltend und einzig bei Vorliegen besonderen Verhältnisse gewährt werden können, sind die Baubewilligungsbehörden der Stadt St.Gallen seit Jahren bestrebt, die Antragsstellen bei der Gewährung von Ausnahmegewilligungen zu unterstützen und im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten zu gewähren.

4. *Würde sich der Stadtrat darum bemühen, eine unabhängige Stelle zu beauftragen, um die Servicequalität im Baubewilligungsprozess zu analysieren, insbesondere in Bezug auf die Attraktivität für Bauwillige sowie Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Entscheide?*

Ablehnende Entscheide werden ausschliesslich durch die Baubewilligungskommission getroffen und durch diese schriftlich begründet. Im Jahr 2023 standen 1'084 bewilligten Baugesuchen lediglich 20 abgewiesene Baugesuche entgegen. Die Ablehnungsquote beträgt damit lediglich 1,8 %. Die durchschnittliche Quote der letzten zehn Jahre liegt mit 1,6 % sogar noch tiefer.

Der Stadtrat spricht sich trotzdem dafür aus, dass die Servicequalität und der Baubewilligungsprozess von einer neutralen Stelle analysiert werden.

5. *Wie können die Prozesse und Anforderungen im Baubewilligungsverfahren standardisiert werden, um Konsistenz und Zuverlässigkeit zu gewährleisten und für Bauwillige eine klare Kommunikation der Erwartungen und Anforderungen sicher zu stellen?*

Das Baubewilligungsverfahren ist im Planungs- und Baugesetz übergeordnet geregelt. Es liegt somit nicht im Ermessen des Amtes für Baubewilligungen oder einzelner Personen, zu entscheiden, welche Anforderungen ein Baugesuch zu erfüllen hat und welche nicht. Es besteht kein öffentliches Interesse daran, Unterlagen oder Plangrundlagen zu fordern, die über das Mass einer korrekten und beurteilbaren Baueingabe hinausgehen. Anforderungen an fachspezifische Unterlagen für die Beurteilung der Baugesuche werden innerhalb des Bewilligungsprozesses durch die verschiedenen, u. a. auch kantonalen, Amtsstellen definiert. Dabei nimmt das Amt für Baubewilligungen keine Beurteilung der konkret geforderten Unterlagen der Amtsstellen vor. Es fungiert als Koordinationsstelle für alle erforderlichen Abklärungen bei städtischen und kantonalen Amtsstellen (Art. 67 Bauordnung) und nimmt lediglich eine Konsolidierung der Rückmeldungen vor, um allfällige Widersprüche zu vermeiden. Inhaltliche Diskussionen zum Umfang oder Inhalt von Unterlagen sind daher mit den jeweiligen Amtsstellen direkt zu führen. Anforderungen an die Gesuchsunterlagen haben in diesem Sinne nichts mit missverständlicher Kundenorientierung zu tun.

Grundvoraussetzung für eine Bewilligung ist, dass das Baugesuch aufgrund der eingereichten Unterlagen beurteilbar ist. Diesbezüglich ist festzustellen, dass die Qualität der eingegebenen Baugesuche generell abgenommen hat. Oft erfüllen die eingereichten Baugesuchsunterlagen die grundlegenden Anforderungen nicht. Das neue Planungs- und Baugesetz ist seit 2017 in Kraft und hat verschiedene Anpassungen gegenüber dem alten Baugesetz mit sich gebracht. Es zeigt sich, dass diese Neuerungen den Baugesuchseinreichenden nach wie vor erläutert werden müssen, da ihnen die damit gemachten Vorgaben nicht geläufig sind. Hinzu kommen weitere gesetzliche Anpassungen in anderen Bereichen, die teilweise sehr kurzfristig rechtskräftig wurden, wie z. B. die neuen Bestimmungen des kantonalen Energiegesetzes seit dem 1. Juli 2021. Erschwerend hinzu kommen Rekursentscheide, die teilweise eine jahrzehntelang angewendete Praxis plötzlich ändern (z. B. Berechnung von Attikaflächen, Definition unterirdische Bauten, Anforderungen an Baugesuchsunterlagen, usw.). Es ist nachvollziehbar, dass Aussenstehende in einem laufenden Verfahren für diese rechtlichen Praxisanpassungen kaum Verständnis aufbringen. Auch aus Sicht der Baubewilligungsbehörde sind solche Umstände unbefriedigend. Das Ignorieren dieser sich ändernden rechtlichen Rahmenbedingungen würde jedoch den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit zuwiderlaufen, was mit dem Gesetzmässigkeitsprinzip nicht vereinbar wäre. Daher ist es Pflicht der Baubewilligungsbehörden, die Bauwilligen im Planungsprozess auf allfällig angepasste Rahmenbedingungen aufmerksam zu machen, wenngleich die damit verbundenen zusätzlichen formellen Anforderungen an Baugesuche nicht zu einer Beschleunigung im Baubewilligungsverfahren beitragen. Letztlich dient ein korrekt durchgeführtes Baubewilligungsverfahren jedoch den Baugesuchstellenden, da die Rechtssicherheit erhöht wird und ein Entscheid der Baubewilligungsbehörde in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren bessere Erfolgsaussichten geniesst.

Sich ändernde Rahmenbedingungen werden nach Bekanntwerden umgehend in die Praxis des Amts für Baubewilligungen integriert, sodass die Gesuchstellenden in der Bauberatung dahingehend und umfassend beraten werden können. Des Weiteren werden die bestehenden, standardisierten Anforderungslisten für die verschiedenen Baugesuchsarten laufend angepasst.

#### *6. Wie wird «New Public Management» im Amt für Baubewilligungen in Bezug auf Kundenorientierung umgesetzt?*

Es ist dem Stadtrat ein Anliegen, dass das Amt für Baubewilligungen gemäss «New Public Management» kundenorientiert arbeitet. Das Amt für Baubewilligungen hat indes auch baupolizeiliche Aufgaben zu übernehmen und muss entsprechend hoheitlich auftreten und die gesetzlichen Vorgaben durchzusetzen. Die Verfügung von vorsorglichen Massnahmen (z. B. Baueinstellung, Nutzungsverbot) oder der Vollzug von Zwangsmassnahmen (z. B. Ersatzvornahme) werden von den Betroffenen häufig als willkürlich oder unverhältnismässig wahrgenommen, da sie üblicherweise ihren privaten Interessen zuwiderlaufen. Gerade in diesem Spannungsfeld ist es wichtig, dass sich das Amt für Baubewilligungen an die gesetzlichen Vorgaben hält.

Ein korrektes und transparentes Verfahren ist dem Stadtrat ein Anliegen, um den Bauherrschaften und den Planenden eine bestmögliche Sicherheit für den Baubewilligungsprozess zu geben. Dabei ist die Rechtssicherheit im Rahmen der Regelbauweise zu garantieren. Dieser Prämisse hat das Amt für Baubewilligungen heute wie auch in Zukunft zu folgen. Das Amt tut dies im Wissen, dass Bauwillige, sofern es um eigene Bauvorhaben geht, ihre privaten Interessen oftmals über die öffentlichen Interessen stellen und damit ihre Erwartungen nicht immer erfüllt sehen.

Die Stadtpräsidentin:  
Maria Pappa

Der Stadtschreiber-Stellvertreter:  
Dario Schönenberger

Beilage:

- Interpellation vom 30. April 2024