

Der Umweltschutz im Baubewilligungsverfahren

Die Verantwortung für die Einhaltung der Umweltvorschriften im Baubewilligungsverfahren, aber auch am Bau hat der Kanton weitgehend an die Gemeinden delegiert. Die umweltschutzrechtlichen Kontrollen werden zwar an den Projekten, das heisst an den Plänen im Bewilligungsverfahren durchgeführt. Auf der Baustelle jedoch werden in der Regel nur in Einzelfällen Kontrollen bezüglich der Umwelt durchgeführt, nämlich dann, wenn eine Anzeige vorliegt oder ein Verdacht gehegt wird.

Reto Käch
Leiter Leitstelle für Baubewilligungen
Abteilung Koordination Bau und Umwelt (KOBÜ)
Generalsekretariat
Baudirektion Kanton Zürich
Walcheplatz 2, Postfach 8090 Zürich
Telefon 043 259 54 71
reto.kaech@bd.zh.ch
www.baugesuche.zh.ch

www.baustelle.zh.ch
www.kvu.ch
www.baupunktumwelt.ch



Es ist beim Baubewilligungsverfahren Aufgabe der federführenden Behörde, die unterschiedlichen Ansprüche abzuwägen.
Quelle: Kofu

Ein Prozess wird immer dann als nachhaltig angesehen, wenn er gewährleistet, dass die Bedürfnisse der heutigen Generation befriedigt werden, ohne dabei die Möglichkeiten künftiger Generationen zur Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse zu beeinträchtigen. Meistens spricht man dann von einer umweltpolitischen, wirtschaftspolitischen oder gesellschaftspolitischen Nachhaltigkeit. Der Prozess des Baubewilligungsverfahrens bewegt sich ebenfalls in diesem Spannungsfeld von umwelt-, wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Nachhaltigkeit. Ein Baubewilligungsverfahren koordiniert nicht nur die verschiedenen Anliegen von Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft, sondern bezieht auch die Sichtweisen der unterschiedlichen Akteurinnen und Akteure mit ein. Somit wird ein Baubewilligungsverfahren zu einem hochkomplexen, integralen Prozess, bei welchem in der Regel Interessenkonflikte auftreten. Es ist Aufgabe der federführenden Behörde, die unterschiedlichen Ansprüche abzuwägen, zu koordinieren und letztendlich vor allem den Anforderungen an eine umweltpolitische Nachhaltigkeit gerecht zu werden.

Verantwortung bei der kommunalen Behörde

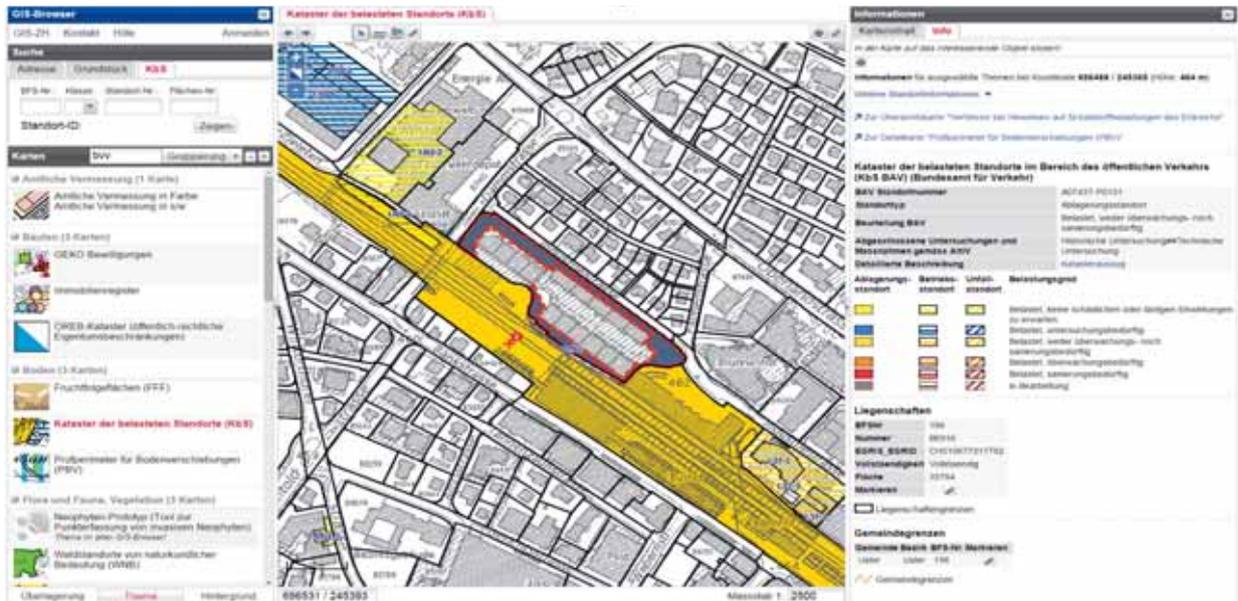
Das Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich überträgt die Zuständigkeit und somit die Verantwortung eines Baubewilligungsverfahrens an die kommunale Behörde. Die kommunale Baubehörde wird somit zur Leitbehörde im Verfahren. Als Angestellter oder An-

gestellte einer Bauverwaltung oder als Mitglied einer örtlichen Baukommission ist man dadurch nicht nur für die Einhaltung der baurechtlichen Vorgaben zuständig und verantwortlich, sondern auch für die Einhaltung einer Vielzahl von planungs-, bau- und umweltrechtlichen Gesetzgebungen in der Gemeinde. Und dies auf Stufen von Bundes-, Kantonal- und Kommunalrecht. Die Umweltauswirkungen des Bauens können durch gute Planung und Kontrolle reduziert werden.

Von der kommunalen Behörde kann in den meistens Fällen – abhängig von der Grösse des Verwaltungsapparats – nicht erwartet werden, dass in Anbetracht der Fülle der Themen und gesetzlichen Grundlagen, die notwendigen Kompetenzen und Ressourcen verfügbar sind. Daher unterstützt der Kanton die Gemeinden mit fachspezifischen Dienststellen bei der anspruchsvollen Arbeit.

Zahlen

Im Kanton Zürich wird jährlich für 7 Milliarden gebaut. Im Jahr 2013 wurden im ganzen Kanton rund 15000 Baugesuche eingereicht. Von diesen Baugesuchen haben 3220 Gesuche eine oder mehrere kantonale Spezialbewilligungen benötigt. Rund 1100 Mitberichte wurden durch die Fachstellen des AWEL zu umweltrelevanten Themen verfasst.



Der abgebildete Screenshot zeigt den Layer «Kataster der belasteten Standorte (KbS)» im Bereich des Bahnhofareals von Uster. Die Ansicht aus dem GIS-Browser zeigt an, inwiefern die interessierende Parzelle von einer Besonderheit betroffen ist. *Quelle: GIS-Browser Kanton Zürich*

Kanton unterstützt

Die Koordinationsstelle für Umweltschutz (KofU) bildet zusammen mit der Leitstelle (LS) für Baubewilligungen die Abteilung Koordination Bau und Umwelt (KOBU) und ist im Generalsekretariat der Baudirektion angesiedelt. Benötigt ein Bauvorhaben neben der kommunalen Baubewilligung zusätzlich kantonale Spezialbewilligungen, sorgt die KOBU für die Koordination der kantonalen Verfahren wie Umweltverträglichkeitsprüfungen und Baubewilligungsverfahren sowie der Entscheide zuhanden der kommunalen Baubehörde. Dies geschieht unter Einbezug aller relevanter Fachstellen.

Insgesamt kann innerhalb der Baudirektion oder teilweise der Volkswirtschaftsdirektion auf 27 Fachstellen zugegriffen werden. Im Umweltbereich sind dies rund 20 Fachstellen, die mit ihrem spezifischen Fachwissen in den nachfolgend aufgeführten Bereichen zur Verfügung stehen: Betrieblicher Umweltschutz und Störfallvorsorge, Abfall- und Ressourcenanlagen, Altlasten, Tankanlagen für Industrie und Gewerbe, Siedlungsentwässerung, Abwasserreinigungsanlagen, Wasserbauten, Gewässernutzung, Grundwasser, Lufthygiene, Strahlung, Energie, Biosicherheit, Lärmschutz, Bodenschutz, Naturschutz und Wald.

Vollständige Gesuche beschleunigen den Ablauf

Eine reibungslose Zusammenarbeit zwischen der örtlichen Baubehörde und den kantonalen Fachstellen funkti-

oniert aber nur dann, wenn die örtlichen Baubehörden den zuständigen kantonalen Stellen alle nebenbewilligungspflichtigen Gesuche zustellen, in ihrem Zuständigkeitsbereich angemessene Umweltauflagen formulieren und diese später auch kontrollieren. Die Voraussetzung dazu ist natürlich, dass die dem Kanton eingereichten Gesuche vollständig sind und für eine Beurteilung ausreichen.

Als Grundlage zur Zusammenarbeit wurde durch die Leitstelle für Baubewilligungen in Zusammenarbeit mit der Fachsektion Bau und Umwelt (FaBU) des VZGV das Merkblatt «Baugesuche im koordinierten Verfahren – was ist zu beachten?» entwickelt, welches die wichtigsten Punkte bei der Durchführung des koordinierten Verfahrens für die kommunalen Baubehörden, für die Leitstelle, aber auch für die kantonalen Fachstellen erörtert. Das Merkblatt soll den kommunalen Bauverantwortlichen und den kantonalen Fachstellen als Handlungsanweisung dienen und zu einer optimalen nachhaltigen Zusammenarbeit beitragen.

Wichtig ist, dass die sichernden Nebenbestimmungen aller Entscheide durch die örtliche Baubehörde im Baurechtsentscheid verankert werden und deren Umsetzung danach auch überwacht und kontrolliert wird. Das Einhalten der gesetzlich geregelten Beurteilungsfristen muss dabei für alle am Verfahren beteiligten Stellen oberstes Gebot sein. Nur durch die fristgerechte Bearbeitung der Baueingabe und die optimale Zusammenarbeit von Ge-

meinde und Kanton in der Beurteilung kann dem Gesuchsteller ein qualitätsvoller Service public garantiert werden.

BVV-GIS als praktisches Hilfsmittel

Aufgrund des Anhangs der Bauverfahrensordnung (BVV) legt die kommunale Leitbehörde bei der Sichtung des eingegangenen Baugesuchs fest, welche Gesuche neben oder anstelle der baurechtlichen Bewilligung der örtlichen Baubehörde der Beurteilung (Bewilligung, Konzession oder Genehmigung) anderer, namentlich kantonalen Stellen bedürfen.

Um der kommunalen Baubehörde auch diese Arbeit zu erleichtern, wurden im Geo-Informationssystem (GIS-ZH) Karten-Layer hinterlegt, welche mit den Bewilligungsziffern aus der BVV korrespondieren (Karte oben). Wird im GIS-Browser unter der Rubrik «Filter» das Kürzel «BVV» für «Bauverfahrensordnung» eingegeben, erscheinen alle für ein Baubewilligungsverfahren relevanten Karten-Layer. Am Bildschirm kann so die betreffende Parzelle daraufhin geprüft werden, von welchen Besonderheiten sie betroffen ist und welche Fachstellen zur Vernehmlassung eingeladen werden müssen (siehe Zusatztext Seite 19).

Nach der Bewilligung folgt die Baukontrolle

Trotz der Hilfestellungen und Instrumente, die der Kanton immer wieder den Gemeinden zur Verfügung stellt, bleibt ein Baubewilligungsverfahren ein hochkomplexer Prozess. Sind dann in

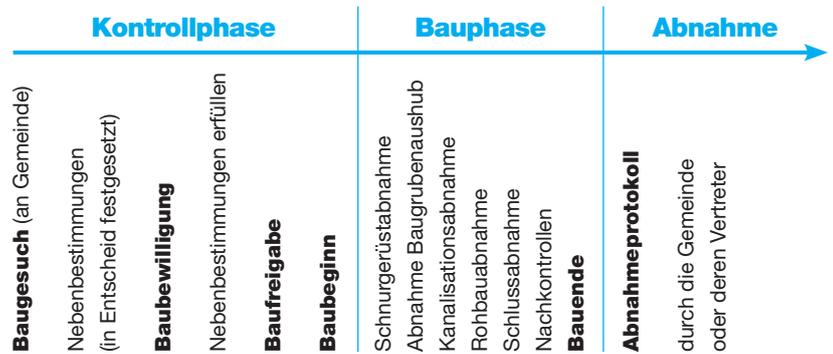
diesem Prozess einmal alle Hürden geschafft und die Baubewilligung konnte erteilt werden, kommen weitere Aufgaben und Verantwortungen auf die örtliche Baubehörde zu.

Nach Baubeginn, sind die Gemeinden für die Kontrolle der Auflagen zuständig, auch für diejenigen aus den kantonalen Nebenbewilligungen. Für die Kontrolle von Umweltauflagen haben die Gemeinden aber die Möglichkeit, das Konzept zum Baustellen-Umweltschutz-Controlling (BUC) zu Rate zu ziehen oder die Dienste des Amts für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) Abteilung Gewässerschutz oder der Arbeitskontrollstelle Zürich (AKZ) für eine umweltschutzkonforme Überprüfung in Anspruch zu nehmen. Neben dem AWEL und der AKZ hat eine Arbeitsgruppe im Auftrag der Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter (KVU) eine Umwelt-Checkliste für Baustellen erarbeitet. Diese Checklisten können auch der seriösen und umfassenden Planung dienen. Weitere Angaben dazu findet man unter den folgenden Links: www.baustelle.zh.ch und www.kvu.ch.

Umweltschutz-Kontrollen

Mit Umweltschutz-Kontrollen auf Baustellen wird überprüft, ob bei den Bauarbeiten die Abwasser- und Abfall-Entsorgung korrekt erfolgen, der Boden und die Gewässer nicht verschmutzt und die lufthygienischen Vorschriften sowie der Lärmschutz eingehalten werden. Die Verantwortung für die Einhaltung der Umweltvorschriften vor Ort hat der Kanton weitgehend an die Gemeinden delegiert. Diese Delegation beruht auf der Tatsache, dass die Gemeinde in der Mehrzahl der Fälle die für die Baubewilligung zuständige Behörde ist. Die Baustellen-Umweltschutz-Kontrollen sollten deshalb so einfach wie möglich gestaltet werden, damit sie durch diejenigen Personen ausgeführt werden können, die auch die übrigen baupolizeilichen Kontrollen durchführen.

Baustellen-Umweltschutz-Kontrollen werden durch die örtliche Baubehörde angeordnet. Diese bezieht beim Erteilen von Baubewilligungen die Umweltschutz-Kontrollen in ihr Vorgehen oder in ihren Entscheid ein, legt den Umfang der Kontrollen fest und beauftragt das Kontrollorgan, welches nach Möglichkeit nach den Vorgaben des AWEL ausgebildet wurde. Die Gemeinde informiert mit der Baubewilligung die Bauherrschaft über die Kontrollen. Bei voraussichtlich aufwendigen und schwierigen Kontrollen ist es ratsam, das AWEL über die geplanten Kontrol-



Vom Baugesuch bis zur Abnahme. Etappen eines Bauvorhabens.
Quelle: modifiziert nach Baustellen-Umweltschutz-Controlling, AWEL, Ausgabe 2007

Aufgabe der kantonalen Fachstellen – am Beispiel der belasteten Standorte

Das geltende Bundesrecht wird grösstenteils vom Bund erlassen und von den Kantonen vollzogen. So auch das Umweltschutzrecht. Das kantonale Recht trifft die notwendigen Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen, um den Vollzug des Bundesrechts sicherstellen zu können.

Ein Beispiel dafür ist die Problematik der Belasteten Standorte: Abfälle und Nebenprodukte, welche aus der industriellen Produktion übrig blieben oder in den Haushalten als nicht mehr verwertbare Reste anfielen, wurden vergraben oder auf Deponien gelagert. Diese Standorte müssen nun bei Bauvorhaben im Rahmen der Nachhaltigkeitsentwicklung von Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft bereinigt werden. Dies ist eine Aufgabe, die der Kanton Zürich und seine Bevölkerung übernehmen müssen, weil das geltende Bundesrecht dies so vorsieht. Die Umsetzung der vielen Regulativen in diesem speziellen Bereich kann nur durch Spezialisten geplant, geprüft und vollzogen werden. Die Gemeinden verfügen nicht über geeignete Ressourcen, die kantonale Verwaltung hingegen schon.

Die Mitarbeitenden der Sektion Altlasten sind in ihrer Arbeit mit divergierenden Ansprüchen konfrontiert: Neben dem Führen des Katasters der belasteten Standorte (KbS) geht es auch darum, den Vollzug in diesem speziellen Bereich zu professionalisieren und zu entwickeln sowie die Wahrnehmung der bewährten engen Zusammenarbeit mit Alt-

lastenberatern und Standortinhabern.

Ist also ein Baugesuch auf einer Parzelle, welche sich im KbS befindet oder mit einer solchen Parzelle in Zusammenhang steht, so wird die Fachstelle Altlasten zur Vernehmlassung eingeladen. Im Rahmen dieser Vernehmlassung prüft diese Fachsektion das Baugesuch in Bezug auf das geltende Bundes- und Kantonalrecht und die betreffenden Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen. In einer spezifizierten Beurteilung hält die Fachstelle die Anliegen an das Bauvorhaben und teilweise an den zu erwartenden Baustellenbetrieb fest. Die Konsequenz sind sehr detaillierte Aussagen innerhalb dieses Fachbereiches und auf das Projekt zugeschnittene Nebenbestimmungen.

Hier wurde jetzt die Fachsektion Altlasten als Beispiel aufgeführt. Alle Besonderheiten, welche in Bezug auf ein zu erstellendes Bauvorhaben oder von der Änderung betroffene Baute oder Anlage auftreten können, sind im Anhang der Bauverfahrensverordnung detailliert aufgeführt. Ein Vorhaben kann von mehreren Besonderheiten betroffen sein. Die kommunale Baubehörde ist deshalb bei der Beurteilung einer Bauaufgabe auf die Mithilfe von Fachspezialisten angewiesen. Letztendlich sind der Vollzug der kommunalen und kantonalen Nebenbestimmungen und die geforderten Kontrollen (Baukontrolle/ Umweltschutz-Kontrolle) anspruchsvolle Aufgaben, welche vom örtlichen Bauamt abverlangt werden.

len zu informieren. Um qualitative Aussagen über die Effizienz der Baustellenkontrollen zu erhalten, hat das AWEL zusammen mit der AKZ eine Web-basierte Datenbank erstellt, auf die man die Kontrollrapporte digital erfassen kann.

Bei der Festlegung der Notwendigkeit oder des Umfangs der Kontrolle kann die folgende Grundregel angewandt werden: Baustellen unter 3000 Kubikmeter Volumen – zum Beispiel Einfamilienhäuser – werden nur stichprobenartig kontrolliert. Mittelgrosse Baustellen überprüfen die Kontrolleure im Durchschnitt einmal pro Jahr. Grossprojekte, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen oder Investitionen von über 20 Millionen Franken auslösen, werden mindestens viermal jährlich besucht. Zusätzliche Kontrollen können notwendig werden, wenn eine Umweltverschmutzung durch Nichteinhaltung der gesetzlichen Vorgaben zu befürchten ist oder gemeldet wurde.

Bei Verstössen gegen die Umweltschutzvorschriften ordnet die örtliche Baubehörde unverzüglich die notwendigen Massnahmen an. Bei massiven Verstössen erstattet sie Anzeige bei der Polizei, welche die weiteren erforderlichen Massnahmen (Feuerwehr, Chemie- und Ölwehr etc.) aufbietet.

Die Gesuchsteller haben verursachergerecht die aufgelaufenen amtlichen Kosten eines Baubewilligungsverfahrens zu tragen. Zu diesen Kosten gehören auch die Kosten für die Baustellen-Umweltschutz-Kontrollen und allenfalls in diesem Zusammenhang stehende Drittkosten.

In der Kontrollphase festlegen

Aufgrund des Baugesuchs können der Umfang und die Grösse des Baubetriebs abgeschätzt werden. Neben den sehr unterschiedlichen Arten von Baustellen muss auch das unmittelbare Umfeld der jeweiligen Baustelle beachtet werden. Die wichtigsten Kriterien an den Baustellenbetrieb sollten denn auch immer im Baubewilligungsentscheid in den Nebenbestimmungen festgehalten sein. Für immer wiederkehrende Auflagen bezüglich Baustellenbetrieb und den damit zusammenhängenden Umweltschutz wäre natürlich eine Standard-Baubewilligung mit Textbausteinen ein gangbares und hilfreiches Instrument.

In der Bauphase kontrollieren

Aufgrund der Bauaufgabe werden die baupolizeilichen Kontrollen (Abnahme Schnurgerüst, allfällige Abnahme Bau-

	Rückbau	Aushub	Bau im Untergrund	Hochbau	Ausbau	Rekultivierung
Luft	***	***		*	*	*
Wasser	**	**	***	*		
Abfall	***	***	*	*	*	*
Boden	*	***	*			***
Lärm	**	**	**	**		*

* weniger ** hoch *** sehr hoch

Je nach Bauphase sind die einzelnen Umweltbereiche verschieden stark vom Baustellenbetrieb betroffen.
Quelle: Baustellen-Umweltschutz-Controlling, AWEL, Ausgabe 2007

grubenaushub, Abnahme Kanalisationsleitungen (Dichtheitsprüfungen), Rohbauabnahme, Schlussabnahme, allfällige Nachkontrollen) festgelegt (Tabelle Seite 19). Aufgrund der Schwergewichte der einzelnen Umweltbereiche auf die Bauphasen und aufgrund der im Baubewilligungsentscheid festgesetzten Auflagen können die Baustellen-Umweltschutz-Kontrollgänge geplant und allenfalls mit den baupolizeilichen Kontrollen verbunden werden.

Vorbereitung der Kontrolle

Für effiziente Baukontrollgänge verfügen die meisten Gemeinden über geeignete Standard-Instrumente (Abnahmeprotokolle, Checklisten). Es ist empfehlenswert, wenn sich die kommunale Baubehörde auch ein solches Instrument für die Umweltschutz-Kontrollen erarbeitet. Hilfreiche Checklisten und Grundlagen findet man bei der Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter (KVU) unter www.kvu.ch oder beim Ausbildungszentrum des Schweizerischen Baumeisterverbandes unter www.baupunktumwelt.ch. Dabei ist nicht die Meinung, dass die kommunale Checkliste schematisch und gleichförmig auf jede Art von Baustellen identisch angewendet wird; sie kann vielmehr an die konkreten Verhältnisse angepasst werden.

Die vorgeschlagenen Checklisten wollen einfach ein Muster sein, an welchen man sich orientieren kann – dies immerhin im Bewusstsein, dass viele Fachleute mit unterschiedlichen Optiken und Erfahrungen sie erarbeitet haben.

Vor einer Baustellen-Umweltschutz-Kontrolle sollte sich das Kontrollpersonal auch jedes Mal über die Auflagen im Bauentscheid informieren und dann vor Ort deren Einhaltung überprüfen.

Bei der Baustellen-Umwelt-Kontrolle ist zu beachten, dass die Verantwortung für einen korrekten Ablauf auf der Baustelle die Bauherrschaft bzw. die von ihr beigezogenen Fachleute tragen. Sie haben dafür eine Baubewilligung erhal-

ten und sind somit verantwortlich für deren Umsetzung. Die ausführenden Unternehmen haben eine eigene Verantwortung für die Einhaltung des Werkvertrags sowie der gesetzlichen Normen bei ihrer Tätigkeit, soweit sie diese selbst bestimmen können. Werden bei einer Kontrolle Probleme oder Verstösse erkannt, muss die zuständige Behörde sorgfältig ermitteln, wer jeweils die Verantwortung dafür trägt.

Umweltschutz beginnt bei der Planung

Bauen und Wohnen belastet nun mal unsere Umwelt, dagegen hilft kein Argument. Die entstehenden Umweltbelastungen können jedoch durch eine geeignete Planung, eine umfassende Beurteilung der Baueingabe und eine seriöse Baukontrolle reduziert werden. Darunter versteht man ein Bauverhalten, das von der Planung bis zum Rückbau auf den Schutz der Umwelt achtet und auch die sozialen Bedürfnisse und die wirtschaftliche Effizienz berücksichtigt. Es kommt nicht von ungefähr, dass in öffentlichen Organisationen die Umweltschutzstellen nahe an den Bauabteilungen angegliedert sind oder gar im gleichen Departement zusammengefasst sind. Bauen und Umweltschutz gehören unmittelbar zusammen. Deshalb ist es wichtig, dass sich ein kommunaler Bauverwalter nicht nur als Hüter der baurechtlichen Vorgaben versteht. Ein Baubewilligungsprozess sollte deshalb immer auch der umweltpolitischen, wirtschaftspolitischen oder gesellschaftspolitischen Nachhaltigkeit Rechnung tragen.