

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 4. November 2015

1027. Elektronische Plattform für Baugesuche

A. Ausgangslage

Das örtliche Bauamt der Gemeinde ist zuständig für die Gesamtkoordination im Baubewilligungsverfahren. Es ist in Baurechtsfragen erster Ansprechpartner der Bauwilligen. Zur Einholung der erforderlichen Bewilligung für Bauvorhaben sind der örtlichen Baubehörde gemäss § 6 Abs. 1 der Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997 (BVV; LS 700.6) das Baugesuch und sämtliche Unterlagen mindestens dreifach physisch einzureichen. Ein Papierexemplar jedes ausgeschriebenen Bauvorhabens liegt öffentlich auf und kann vom Publikum eingesehen werden. Dieses wird heute nach der Auflage in einem Papierarchiv der Gemeinde abgelegt. Ein weiteres Papierexemplar wird von der Gemeinde unterzeichnet und der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller retourniert. Das dritte Exemplar wird von der Baubehörde oder externen Ingenieurbüros während der Beurteilung des Gesuchs verwendet.

Neben der kommunalen Baubewilligung benötigen rund ein Fünftel aller Bauprojekte (rund 3200 Gesuche pro Jahr) eine oder mehrere Beurteilungen durch eine kantonale Fachstelle. Für jede beurteilende Fachstelle ist ein zusätzliches Baugesuchdossier einzureichen. Die Leitstelle für Baubewilligungen des Kantons koordiniert das kantonale Verfahren und die Entscheide aller beurteilenden kantonalen Fachstellen zuhanden der örtlichen Baubehörde. Gemäss Anhang zur BVV gilt es, bis zu 27 verschiedene kantonale Fachstellen in der Baudirektion und in der Volkswirtschaftsdirektion zur Vernehmlassung einzuladen. Je nach Grösse des Bauvorhabens und der Gemeinde, in der das Baugesuch eingereicht wird, ist es teilweise erforderlich, dass Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller 10–20 vollständige Baugesuchsdossiers physisch einreichen müssen, wobei alle Unterlagen von der Gesuchstellerin oder vom Gesuchsteller, von der Grundeigentümerin oder vom Grundeigentümer und allenfalls von der Planverfasserin oder vom Planverfasser unterschrieben sein müssen.

In den letzten Jahren hat die elektronische Abwicklung von Amtsgeschäften (E-Government) zunehmend an Bedeutung gewonnen. Die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion sind zusammen mit einer Vertretung des Vereins Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute (VZGV) in einer Machbarkeitsstudie zum Schluss gelangt, dass eine elektronische Gesuchseingabe und der elektronische Informationsaustausch zu den Baugesuchen den Gesuchstellerinnen und Gesuchstel-

lern, den Gemeinden und dem Kanton einen erheblichen Nutzen bringen. Diese Erkenntnis wird bestätigt durch die erneuerte kantonale E-Government-Strategie 2013–2016 (nachfolgend E-Government-Strategie genannt; RRB Nr. 333/2013), die der Regierungsrat am 27. März 2013 festgesetzt hat. Gestützt darauf, hat er einen Umsetzungsplan festgelegt. Darin wurden 18 Kernprojekte (KP) als inhaltliche Handlungsschwerpunkte festgelegt. Aufgrund der Bedürfnisse seitens der Antragsteller und der Gemeinden wurde das Vorhaben «KP11 – Elektronische Baubewilligungen» sowohl im kantonalen Umsetzungsplan der E-Government-Strategie als auch im Projektportfolio der Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und dem Kanton im Bereich E-Government vom 24. Oktober 2012 (RRB Nr. 1092/2012) aufgenommen.

Auf Stufe Bund hat die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) im März 2011 ein Konzept zur Förderung einer «Elektronischen Plattform für Baubewilligungen» beschlossen. Anschliessend wurde das Vorhaben «Baubewilligung beantragen» unter der Federführung der BPUK in den E-Government-Aktionsplan 2012 des Bundes aufgenommen. Am 7. Januar 2013 haben Bundesrätin Doris Leuthard und Bundesrat Johann Schneider-Ammann die Kantone in einem Brief eingeladen, die Einführung einer Plattform für die Eingabe und Bearbeitung von Baubewilligungen zu prüfen und die Unternehmen und Privatpersonen zu entlasten. In den vergangenen Jahren haben mehrere Kantone (SH, OW, NW, ZG, VD, NE, UR, TI) von Fördergeldern des Bundes für die Einführung einer Plattform profitiert.

B. Projektbeschreibung

Die Plattform soll grundsätzlich die Kommunikation zwischen Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern und der Verwaltung und umgekehrt vereinfachen. Zur Erleichterung der Gesuchseingabe sollen das Baugesuchsf formular und die häufig genutzten Zusatzformulare zusammengefasst und mit einer bedienerfreundlichen elektronischen Benutzerführung (intelligentes Baugesuchsf formular) der Gesuchstellerin und dem Gesuchsteller zugänglich gemacht werden. Ein wesentlicher Teil der Lösung besteht darin, der Gesuchstellerin und dem Gesuchsteller die Informationen der Gemeinden oder des Kantons zum Bearbeitungsstand des Bauprojektes (voraussichtliche Termine, Status des Baugesuchs usw.) zugänglich zu machen.

Mit der Einführung einer elektronischen Plattform sollen Meldungen und Dokumente automatisiert von der Plattform an die Gemeinden und in spezifischen Fällen an die kantonale Verwaltung weitergeleitet werden. Die Gemeinden sollen in der Wahl des geeigneten Werkzeugs für

die interne Prozessabwicklung der Baubewilligung autonom bleiben und eine Bauverwaltungssoftware ihrer Wahl betreiben können. Für den Informationsfluss zwischen der Plattform und den im Einsatz stehenden, dezentralen Bauverwaltungssoftwares bei den Gemeinden und beim Kanton soll eine einheitliche Schnittstelle eingeführt werden. Die Schnittstelle muss von den eingebundenen Systemen (kommunale Bauverwaltungssoftware, kantonale Geschäftskontrolle) unterstützt werden. Es ist davon auszugehen, dass dies je nach Software kleinere oder grössere Anpassungen bedingt.

Für Gemeinden, die keine Bauverwaltungssoftware einsetzen, muss die Möglichkeit geschaffen werden, die elektronischen Dokumente von Hand von der Plattform herunterzuladen und den Projektstatus der Gesuchstellerin und dem Gesuchsteller über die Plattform bekannt zu geben.

Mit dem Projekt wird in Zusammenarbeit mit Pilotgemeinden eine Infrastruktur aufgebaut, an die ab 2018 alle Gemeinden des Kantons schrittweise angebunden werden können. Der Zeitplan für die Anbindung der Gemeinden an die elektronische Plattform hängt von den verfügbaren Mitteln und den technischen Rahmenbedingungen in den Gemeinden ab.

C. Projektnutzen

Trotz der oft erheblichen Anzahl an einzureichenden Baugesuchsdossiers verfügen einzelne Fachstellen in den Gemeinden und beim Kanton regelmässig nicht über genügend Exemplare, um die Baugesuche durch die verschiedenen Fachpersonen gleichzeitig zu beurteilen. Diese Stellen organisieren sich in der Praxis so, dass sie entweder die fehlenden Baugesuchsdossiers bei der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller nachfordern, die Baugesuchsdossiers in der erforderlichen Anzahl kopieren und an die zuständigen Fachpersonen zur parallelen Bearbeitung verteilen oder den Bewilligungsprozess sequentiell, d.h. durch gestaffelte Prüfung und Weitergabe des vorhandenen Dossiers bearbeiten. Dies bewirkt, dass die Bearbeitungszeit pro Fachperson kurz sein muss oder die Behandlungsfristen voll ausgeschöpft werden müssen.

Die Baudirektion plant mit dem Projekt Dokumentenmanagementsystem / Enterprise-Content Management (RRB Nr. 751/2013) u. a. die Vollzugsaufgaben mit grossem koordinativem Aufwand und damit insbesondere die Baubewilligungsverfahren innerhalb der Direktion elektronisch zu erfassen und zu bearbeiten. Aus diesem Grund sollen eingehende Baugesuche ab Herbst 2015 bei der Leitstelle für Baubewilligungen des Kantons gescannt und elektronisch den verschiedenen kantonalen Fachbereichen zur Beurteilung weitergeleitet werden. Mit der elektronischen Eingabe der Baugesuche via Plattform erhält die Verwaltung die

Baugesuchsdossiers bereits zu Beginn des Bewilligungsprozesses elektronisch und Verwaltungsstellen, die mit elektronischen Plänen arbeiten, müssen diese nicht noch selbst scannen. Dadurch wird der Aufwand für das Kopieren bzw. Scannen der Unterlagen vermindert, was zu einer Effizienzsteigerung in der Verwaltung führt. Es ist zu erwarten, dass dadurch die Prüf- und Bewilligungsprozesse beschleunigt werden, wovon insbesondere Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller profitieren.

Bei einer elektronischen Baueingabe wird grundsätzlich nur noch ein Papierexemplar für den Kanton verlangt. Insbesondere bei Grossprojekten müssen damit von der Gesuchstellerin oder vom Gesuchsteller deutlich weniger Unterlagen ausgedruckt und unterschrieben werden. Das hat die Nebenwirkung, dass der Papierverbrauch erheblich verkleinert werden kann.

Der gesamte Informationsfluss zwischen Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern und den Baubehörden, von der Baugesuchseingabe, über die Kommunikation der Beurteilung und der Bewilligung bis hin zu den Meldungen während der Bauphase (z. B. Meldung Baubeginn, Bauvollendung usw.), erfolgt heute grösstenteils schriftlich auf Papier. Der Informationsfluss zu den kantonalen Fachstellen ist insbesondere nach der Baufreigabe heute mangelhaft. Es fehlen den kantonalen Fachstellen in der Regel Meldungen zum Baufortschritt und die Pläne des ausgeführten Werkes. Dies erschwert den Prozess der Ausführungskontrolle durch kantonale Fachstellen und den Vollzug der Auflagen stark. Eine Plattform erlaubt für Projekte mit kantonalen Beurteilungen einen durchgängigen Prozess und als Folge davon eine effizientere Kontrolle des ausgeführten Werkes.

Heute bestehen neben dem Baugesuchsformular für die Baugesuchseingabe mehr als 20 Zusatzformulare, die teilweise identische Angaben enthalten. Für Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller ist die Gesuchseingabe in vielen Fällen sehr kompliziert, gerade für ausserkantonale Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller. Als Folge davon klagen die örtlichen Bauämter und kantonalen Fachstellen oft über eine mangelhafte Qualität der Gesuchsunterlagen. Ein wichtiger Vorteil des geplanten Projekts liegt in der Vereinfachung des Eingabeprozesses für Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller. In einem ersten Schritt werden die vielen Zusatzformulare mit dem Baugesuchsformular zusammengeführt und dadurch Mehrfachangaben beseitigt. In einem zweiten Schritt wird ein intelligentes Baugesuchsformular eingeführt, mit dem die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller bei der Gesuchseingabe geleitet wird. Der gesamte Datenerfassungsprozess wird dadurch in seiner Handhabung einfacher, effizienter und zuverlässiger.

Nach der Gesuchseingabe verfügen die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller heute über keine Informationen zum Bearbeitungsstand ihres Baugesuchs. Sie müssen beispielsweise den voraussichtlichen Bewilligungstermin bei der Bewilligungsbehörde telefonisch oder per E-Mail erfragen. Insbesondere für Unternehmen mit vielen parallel laufenden Projekten in unterschiedlichen Gemeinden ist dies umständlich und erschwert den fortlaufenden Überblick über die Termine und die Planung. Mit Einführung der Plattform wird es möglich sein, die Informationen zum Bearbeitungsstand des Bauprojektes einzusehen, womit die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller den Überblick über den Stand und die voraussichtlichen Termine ihrer Bauprojekte behalten können. Damit wird er die Bauvorhaben vorausschauender planen und damit wirtschaftlicher abwickeln können.

D. Herausforderungen

Die Beteiligung der Gemeinden an der elektronischen Baugesuchseingabe mittels zentraler Plattform ist zum heutigen Zeitpunkt freiwillig. Die Baudirektion hat deshalb mit den fünf grössten Zürcher Städten (Zürich, Winterthur, Uster, Dübendorf und Dietikon) auf Verwaltungsebene Gespräche geführt. Diese Städte unterstützen den Kanton beim Aufbau einer zentralen Plattform und bestätigen den Nutzen, den das Projekt für sie mit sich bringt.

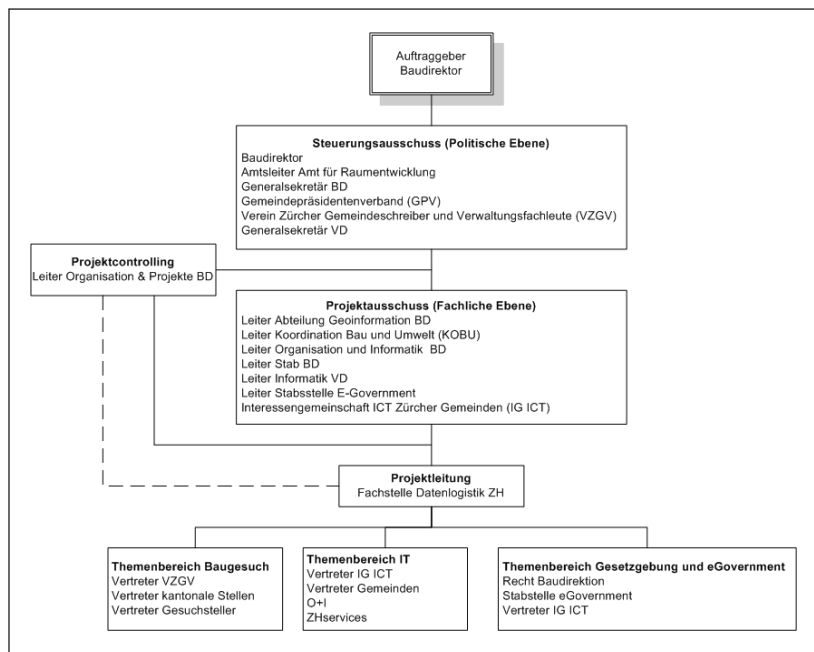
Weil die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller nicht verpflichtet sind, die Baugesuche elektronisch einzureichen, ist es wichtig, dass der Nutzen der Plattform so gross ist, dass diese die Baugesuche aus eigenem Interesse elektronisch einreichen. Die Interessen der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller werden durch Vertretungen von Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern direkt im Projekt eingebracht.

Der Erfolg des Projektes hängt stark davon ab, wie gut die Anspruchsgruppen (Gemeinden, Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller, Planverfasser, Gemeindeingenieurinnen und -ingenieure sowie kantonale Verwaltungsangestellte) für das Projekt sensibilisiert werden können, damit sie gemeinsam mit dem Kanton eine Verbesserung der heute unbefriedigenden Zustände erwirken können. Aus diesem Grund ist es entscheidend, das nötige Personal für die Erstellung von Informationsgrundlagen zur neuen Baugesuchseingabe bereitzustellen.

Die Erfahrung im Kanton St. Gallen zeigt, dass ohne Einführung einer kantonalen Plattform in naher Zukunft mit grosser Wahrscheinlichkeit kommunale Lösungen entstehen würden, die den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern nur einen geringen Nutzen bringen würden und in die der Kanton nicht eingebunden wäre.

E. Projektorganisation

Um die Umsetzung des Projektes sicherzustellen, wurde eine breit abgestützte Projektorganisation geschaffen.



Der Steuerungsausschuss wird vom Vorsteher der Baudirektion präsi- diert und stellt sicher, dass die Anliegen der Gemeinden aus politischer Sicht eingebracht werden können. Der Projektausschuss unterstützt das Projekt methodisch und fachlich. Die Projektleitung wird dem Amt für Raumentwicklung, Fachstelle Datenlogistik ZH übertragen. Sie setzt das Projekt in Zusammenarbeit mit der Leitstelle für Baubewilligungen des Kantons um und erstattet dem Steuerungs- und Projektausschuss Bericht. Das Projektcontrolling wird durch einen, von der Projektlei- tung unabhängigen Spezialisten wahrgenommen.

Die Erarbeitung des Grobkonzeptes und der Detailspezifikation er- fordert eine Zusammenarbeit über Amts- und Direktionsgrenzen hin- weg und muss die Anliegen von unterschiedlichsten Gemeinden und Be- teiligten einbeziehen. Im Projektteam werden deshalb Vertretungen des VZGV, von kommunalen Baubehörden, Gemeindeingenieuren, kanto- naler Stellen und der Gesuchstellerin und Gesuchsteller einbezogen.

F. Projektablauf

In einem Grobkonzept sollen zunächst Lösungsvarianten aufgezeigt werden. Der Steuerungsausschuss entscheidet, welche Variante umgesetzt wird. Nach der Submission und der darauf folgenden Umsetzung soll mit ausgewählten Gemeinden eine Pilotphase durchgeführt werden. Anschliessend werden möglichst alle restlichen Gemeinden an die Plattform angebunden. Die Projektdauer wird auf rund drei Jahre geschätzt.

Jahre	2016				2017				2018			
Quartale	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
Meilensteine												
Grobkonzept												
Pflichtenheft												
Prüfung Einsatz ZHservices												
Submission/Kredit												
Auftragsvergabe												
Detaillkonzept												
Umsetzung												
Pilotphase												
Einführung												
Öffentlichkeitsarbeit												

Das KITT unterstützt das Vorhaben im Grundsatz. Die technische Überprüfung (Strategiekonformität) erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt.

G. Personal- und Sachaufwand, Finanzierung

Für die externen Leistungen, Entwicklung der IT-Plattform und Aufbau der Infrastruktur, sind Kosten von Fr. 850 000 einzuplanen. Bei diesem Betrag handelt es sich um eine Schätzung auf Grundlage der Erfahrung aus einem ähnlichen Projekt im Kanton Freiburg. Die endgültigen Kosten für die Verwirklichung der IT-Plattform werden in der Konzeptionsphase in einem Submissionsverfahren ermittelt. Sollten die Kosten höher ausfallen als angenommen, wird der Regierungsrat über das weitere Vorgehen befinden.

Zu bewilligen sind Ausgaben von Fr. 850 000. Es handelt sich um gebundene Ausgaben gemäss § 37 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG).

Zwei Drittel der Kosten für die externen Leistungen sind zulasten der Baudirektion, ein Drittel zulasten der Volkswirtschaftsdirektion zu bewilligen. Die Gemeinden haben die Kosten für die Anpassung der kommunalen Bauverwaltungssoftware zu tragen.

Folgekosten:

Für den Betrieb der Basisinfrastruktur, die Softwarepflege und -wartung entstehen mit dem Beginn der Pilotphase (ab Anfang 2018) betriebliche Folgekosten von jährlich Fr. 150 000.

Das Vorhaben verursacht jährliche Kapitalfolgekosten von Fr. 177 438. Sie berechnen sich nach IPSAS wie folgt:

Kosten in Franken	Nutzungsdauer in Jahren	Kapitalfolgekosten/Jahr in Franken		
		Abschreibungen	Kalk. Zinsen	Total
850 000	5	170 000	7 438	177 438

Die entsprechenden Beträge sind im KEF 2016–2019 eingestellt. Eine Kompensation dieser Kosten innerhalb der Leistungsgruppe Nr. 8300, Amt für Raumplanung, ist nicht möglich.

Zusätzlicher Personalbedarf:

Die Aufgaben für die Projektabwicklung und die laufenden Tätigkeiten im Betrieb der Plattform können mit dem bisherigen Mitarbeiterstab des Amtes für Raumentwicklung nicht bewältigt werden, weshalb zusätzliches Personal benötigt wird. Der Stellenplan des Amtes für Raumentwicklung ist auf Januar 2016 um eine zusätzliche Stelle zu ergänzen. Die vorgesehene Stelle erfordert aufgrund des Anforderungsprofils eine Einreihung in Lohnklasse 18. Es ist mit jährlichen Kosten von Fr. 150 000 zu rechnen.

Aufgaben während der Projektdauer sind:

- Erarbeitung eines Grobkonzepts
- Durchführung einer Submission
- Einführung der IT-Plattform zusammen mit Pilotgemeinden

Aufgaben nach dem Projektabschluss:

- Anbindung der restlichen Gemeinden des Kantons an die neue Plattform
- Fachliche und technische Unterstützung der Gemeinden und Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller
- Sicherstellung des Betriebs der Plattform
- Sicherstellung des Datenaustauschs einschliesslich Schnittstellen von und zu den Gemeinden
- Weiterentwicklung der Plattform aufgrund von kantonsinternen oder -externen neuen Anforderungen
- Anpassung der Plattform an neue gesetzliche Anforderungen

Die Einreihung der Stelle ist nach dem Projektabschluss neu zu beurteilen.

Für die bedarfsgerechte Vermittlung der neuen Prozesse an die unterschiedlichen Anspruchsgruppen wird während der Projektdauer für zwei Jahre eine befristete Stelle zu 50% benötigt. Die Kosten für die befristete Stelle sind mit Fr. 150 000 veranschlagt.

Leistungen der Gemeinden:

Die Gemeinden sorgen in gesonderten Projekten dafür, dass die Schnittstelle in den angebundenen Systemen (kommunale Bauverwaltungssoftware) umgesetzt wird. Sie finanzieren die einmaligen, externen Kosten von Fr. 200 000 bis Fr. 400 000 und die Betriebskosten für die Schnittstelle. Im laufenden Betrieb sind die Gemeinden verantwortlich, dass die Angaben zum Stand der Baubewilligung und die voraussichtlichen Termine laufend auf der Plattform geführt werden. Zudem scannen sie die auf Papier eingereichten Baugesuche. Der Betriebsaufwand der Gemeinden (ohne Softwarewartungskosten) wird auf jährlich Fr. 130 000 bis Fr. 270 000 geschätzt.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Baudirektion wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit der Volkswirtschaftsdirektion und mit Einbezug der Gemeinden und weiteren Akteuren eine «elektronische Plattform für Baugesuche» zu konzipieren und umzusetzen.

II. Für die Einführung einer elektronischen Plattform für Baugesuche wird eine gebundene Ausgabe von Fr. 850 000 zulasten der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 8300, Amt für Raumentwicklung, bewilligt.

III. Die Volkswirtschaftsdirektion wird verpflichtet, der Leistungsgruppe Nr. 8300, Amt für Raumentwicklung, 2019 bis 2023 jährlich Fr. 56 600, insgesamt Fr. 283 000, zu vergüten.

IV. Für die Projektabwicklung und die Sicherstellung des Betriebs nach dem Projektabschluss wird der Stellenplan des Amtes für Raumentwicklung mit Wirkung ab 1. Januar 2016 wie folgt ergänzt:

Stellen		Klasse VVO
1,0	Informatikspezialist/in	18

Im Stellenplan des Amtes für Raumentwicklung wird während der Projektdauer für zwei Jahre folgende befristete Stelle geschaffen:

Stellen		Klasse VVO
0,5	Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in	19

V. Mitteilung an die Finanzdirektion, die Volkswirtschaftsdirektion, die Staatskanzlei und die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi