



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern
Staatsarchiv
Bereich Gemeindearchive

Bewertungskonzept für Unterlagen des kommunalen Bauwesens

10.05.2017 / Kerstin Seidel, Ralph Ruch, Samuel Fischer





Inhalt

1. ZWECK DES KONZEPTS	3
2. AUSGANGSLAGE	3
3. DIE AUFGABEN DER KOMMUNALEN BAUÄMTER UND IHRE GESETZLICHEN GRUNDLAGEN	4
4. VORGEHEN BEI DER BEWERTUNG UND UMGANG MIT GROSSEN AKTENMENGEN IN DER LAUFENDEN ABLAGE	6
5. BEWERTUNGSEMPFEHLUNGEN ZU EINZELNEN AKTENGRUPPEN	9
5.1 Bewertungsdiskussion und -empfehlungen	9
5.1.1 Kommissionen	9
5.1.2 Tiefbau	10
5.1.2.1 Allgemeine Unterlagen	10
5.1.2.2 Bau- und Sanierungsprojekte	10
5.1.2.3 Unterhalt	11
5.1.3 Hochbau (Baugesuche)	12
5.1.4 Liegenschaften der Gemeinde	13
5.1.4.1 Hauptunterlagen	13
5.1.4.2 Projektunterlagen	14
5.1.4.3 Vermietung	14
5.1.4.4 Rechnungsunterlagen	14
5.1.5 Denkmalpflege	14
5.1.6 Raumplanung	15
5.1.6.1 Richtplanung	15
5.1.6.2 Bau- und Zonenordnung	15
5.1.6.3 Erschliessungsplan	15
5.1.6.4 Quartierplan	15
5.1.7 Wasserversorgung	16
5.1.7.1 Hochwasserschutz	16
5.1.8 Abwasser und Kanalisation	16
5.2 Tabelle Bewertungsentscheide	17
6. ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNGSEMPFEHLUNGEN	18
7. DANK	18
8. RECHTLICHE GRUNDLAGEN UND LITERATUR	18
8.1 Rechtliche Grundlagen	18
8.2 Literatur	19



1. Zweck des Konzepts

Das Konzept soll der Vereinheitlichung und Professionalisierung der Bewertungspraxis in Gemeindearchiven dienen. Zum einen soll es einen Überblick über zentrale Aktengruppen des Bauwesens sowie die für deren Aufbewahrung und Archivierung relevanten rechtlichen Grundlagen bieten. Zum anderen formuliert es konkrete Bewertungsvorschläge für verschiedene Aktenkategorien.

2. Ausgangslage

In der Schweiz ist das Bauwesen Aufgabe des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Im Kanton Zürich umfasst der Baubereich auf Gemeindeebene zahlreiche Tätigkeitsfelder. Diese unterscheiden sich jedoch stark, je nach Grösse der jeweiligen kommunalen Verwaltung. Insbesondere kleinere Gemeinden haben die Ausführung einiger dieser Aufgaben an private Unternehmen, Zweckverbände oder interkommunale Anstalten delegiert.

Da im Rahmen dieses Konzepts nicht der ganze Umfang des kommunalen Bauwesens abschliessend behandelt werden kann, sollen im Folgenden die zentralen Aufgaben im Zentrum stehen. Dazu gehören insbesondere die Bereiche Raumordnung und -planung, Hochbau, Tiefbau, Wasserversorgung, Abwasser und Kanalisation sowie die kommunalen Liegenschaften.

Beim Ausüben dieser Aufgaben fallen verschiedene Gruppen von Akten an. Diese werden von den Bauabteilungen aufbewahrt, nach Ablauf der Aufbewahrungsfristen bewertet und in den Gemeindearchiven archiviert bzw. vernichtet. Weil gerade im Bauwesen sehr viele Dossiers über lange Zeit aktiv in Gebrauch sind, ist die Aktenmenge in der Laufenden Ablage sehr umfangreich. Die vollständige Übernahme der anfallenden Aktenmenge übersteigt die Kapazität der Gemeindearchive. In vielen Fällen ist eine vollständige Übernahme auch nicht zweckmässig, da sich die einzelnen Dossiers sehr ähnlich sind. Für einzelne Aktengruppen ist deshalb eine repräsentative Auswahl vorzunehmen.



3. Die Aufgaben der kommunalen Bauämter und ihre gesetzlichen Grundlagen

Die Aufgaben der kommunalen Bauämter sind in den entsprechenden Gesetzen und Verordnungen des Bundes, des Kantons sowie der Gemeinden festgehalten.

Die historische Entwicklung dieser Aufgaben, ihre zunehmende wirtschaftliche Bedeutung und Reglementierung zeigt Martin Illi in seiner Geschichte der Zürcher Kantonsverwaltung detailliert auf.¹

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die Baubehörden, Katasterämter usw. trotz ihrer langen Geschichte ihre moderne Form mit kantonalen und kommunalen Verfahren erst seit Ende des 19. Jahrhunderts erhielten.² Im Bereich des Strassen- und Wasserwesens verstärkt sich die Bautätigkeit mit der zunehmenden Industrialisierung der Zürcher Landschaft.³

Das Strassenwesen wurde bereits zu Beginn des 19. Jahrhunderts zunehmend kantonalisiert. 1810 übernahm der noch junge Kanton Zürich 60 % der Hauptstrassen. Mit dem Strassengesetz von 1830 entlastete der Kanton die Gemeinden, indem Bau und Unterhalt sämtlicher Hauptstrassen vom Kanton übernommen wurden. 1871 fand die noch heute gültige Einteilung der Strassen in Kategorien statt: Strassen der I. Klasse wurden vom Kanton getragen, Strassen der III. Klasse von den Gemeinden und Strassen der II. Klasse von Kanton und Gemeinden gemeinsam. Mit dem Strassengesetz von 1893 übernahm der Kanton auch die Strassen der II. Klasse und verpflichtete sich zu Vorarbeiten für Strassen der III. Klasse.⁴ Für die Finanzierung und den Bau von Nationalstrassen (z. B. der Flughafenautobahn N 33) war und ist der Bund zuständig. Der Kanton führt im Auftrag des Bundesamts für Strassen (ASTRA) den betrieblichen Unterhalt der Nationalstrassen aus.

Ab 1893 galt das kantonale Baugesetz für Ortschaften mit städtischen Verhältnissen. Dieses galt nicht für den ganzen Kanton, sondern nur für die Städte Zürich und Winterthur sowie 81 weitere Gemeinden, die sich ihm freiwillig unterstellten hatten. Das Baugesetz für Ortschaften mit städtischen Verhältnissen wurde mehrmals revidiert (1907, 1943, 1956, 1959). Es war aus der baupolizeilichen Gesetzgebung entstanden. Dabei stand die bauliche Nutzung im Vordergrund, wobei es insbesondere um die Verhinderung von Eigentumsnutzungen ging, die dem öffentlichen Interesse widersprachen. Noch 1960 hielt eine Expertenkommission des Regierungsrats fest: „Mit den heute vorhandenen Planungsmitteln wird die Bebauung trotz Koordination nur im engen Raum der einzelnen Gemeinde geregelt; an einer das gesamte Kantonsgebiet umfassenden Planung mangelt es.“⁵

Ebenfalls Bedeutung für die Raumplanung hatten vor 1975 Spezialgesetze wie das Strassengesetz, das Wasserbaugesetz, das Gesetz über Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen und das Gesetz über die Förderung der Landwirtschaft.

¹ Vgl. Illi: Von der Kameralistik zum New Public Management, 2008.

² Vgl. Brulhart: Bauwesen, 2006.

³ Vgl. Kugler: Trampelpfad, 2003.

⁴ Vgl. Illi: Kameralistik, 2008 und Kugler: Trampelpfad, 2003.

⁵ Vgl. Regierungsrat (Hg.): Bericht Expertenkommission, 1960, S. 11.



Das neue Raumplanungsgesetz von 1975 führte zur Teilaufhebung einzelner Gesetze (z. B. Strassengesetz, Wassergesetz, Gesetz über den regionalen öffentlichen Verkehr). Vor 1975 wurden nur Bau- und Freihaltezonen unterschieden, der Rest galt als „übriges Gemeindegebiet“. Diese Kategorisierung war unklar, nicht mehr zeitgemäss und nicht koordiniert. Ziel des neuen Raumplanungsgesetzes war es, zwischen bundesweiter Regelung und Gemeindeautonomie eine dritte, regionale bzw. kantonale Ebene zu legen, die der vertikalen und horizontalen Koordination der Raumplanung diene. Weiter wollte man die Ziele des Natur- und Heimatschutzes integrieren.

Als jüngste Tätigkeit der kommunalen Bauabteilungen kamen mit dem Raumplanungsgesetz von 1975 die Raum- bzw. Nutzungsplanung sowie der Umweltschutz hinzu, wobei Letzterer in diesem Konzept nicht behandelt wird. Eine bundesweite Institution zur Raum- und Nutzungsplanung wurde erst 1980 gegründet.⁶

Die zentralen Aufgaben und Zuständigkeiten des kommunalen Bauwesens werden heute durch das Planungs- und Baugesetz, das Strassenbaugesetz und das Wasserwirtschaftsgesetz sowie die dazugehörigen Verordnungen vorgegeben.

Im Bereich des Hochbaus hält das Planungs- und Baugesetz fest, dass die kommunale Verwaltung für den Erlass von kommunalen Plänen, Änderungsvorschriften sowie für die erstinstanzliche Gesetzesanwendung verantwortlich ist. Die kantonale Baudirektion hat eine Aufsichtspflicht und genehmigt die kommunalen Richt- und Nutzungspläne.⁷

Im Bereich des Tiefbaus sind die Gemeinden für den Bau und Unterhalt der Gemeindestrassen⁸, die Wasserversorgung inkl. Abwasser und Kanalisation, den Hochwasserschutz⁹ sowie den Gewässerschutz¹⁰ zuständig.

⁶ Vgl. Bridel: Raumplanung, 2011.

⁷ Vgl. Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 07.09.1975, § 2.

⁸ Vgl. Strassengesetz (StrG), vom 27.09.1981

⁹ Vgl. Wasserwirtschaftsgesetz (WWG) vom 02.06.1991.

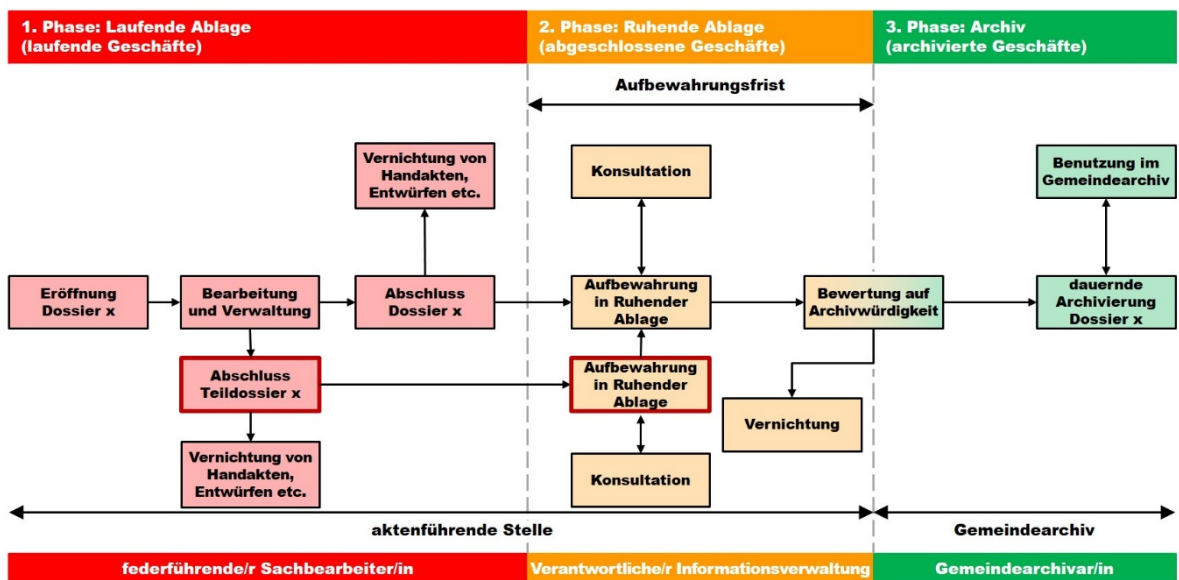
¹⁰ Vgl. Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz (EG GSchG) vom 08.12.1974.

4. Vorgehen bei der Bewertung und Umgang mit grossen Aktenmengen in der Laufenden Ablage

Der Lebenszyklus von Verwaltungsunterlagen umfasst drei Phasen: eine erste Phase mit laufenden Dossiers («Laufende Ablage»), eine zweite Phase mit abgeschlossenen Dossiers, die noch während einer bestimmten Frist aufbewahrt werden müssen («Ruhende Ablage»), sowie eine dritte Phase mit archivierten Dossiers («Archiv»). Dossiers können erst in die Ruhende Ablage verschoben werden, wenn sie abgeschlossen sind.

Im Baubereich bedeutet dies, dass Dossiers zu Liegenschaften/Bauobjekten erst geschlossen werden können, wenn die entsprechenden Objekte abgebrochen, zerstört oder – im Fall von gemeindeeigenen Liegenschaften – veräussert worden sind. Daraus ergibt sich das Problem, dass die Laufende Ablage in den Bauabteilungen häufig überfüllt ist. Eine Lösung dieses Problems besteht darin, abgeschlossene Projekte/Baugesuche (Teildossiers x des Objektdossiers) nach Ablauf einer bestimmten Frist (z. B. 10 Jahre) in die Ruhende Ablage zu verschieben. Dies bedeutet, dass bereits vor Abschluss des Objektdossiers einzelne Teile des Dossiers (Teildossiers x) in die Ruhende Ablage verschoben werden, um in der Laufenden Ablage Platz zu schaffen. Nachfolgend ist der Lebenszyklus von (Teil-)Dossiers x dargestellt, die nur in Auswahl archiviert werden (z. B. Baugesuche).

Life Cycle von Baudossiers (Archivierung in Auswahl)

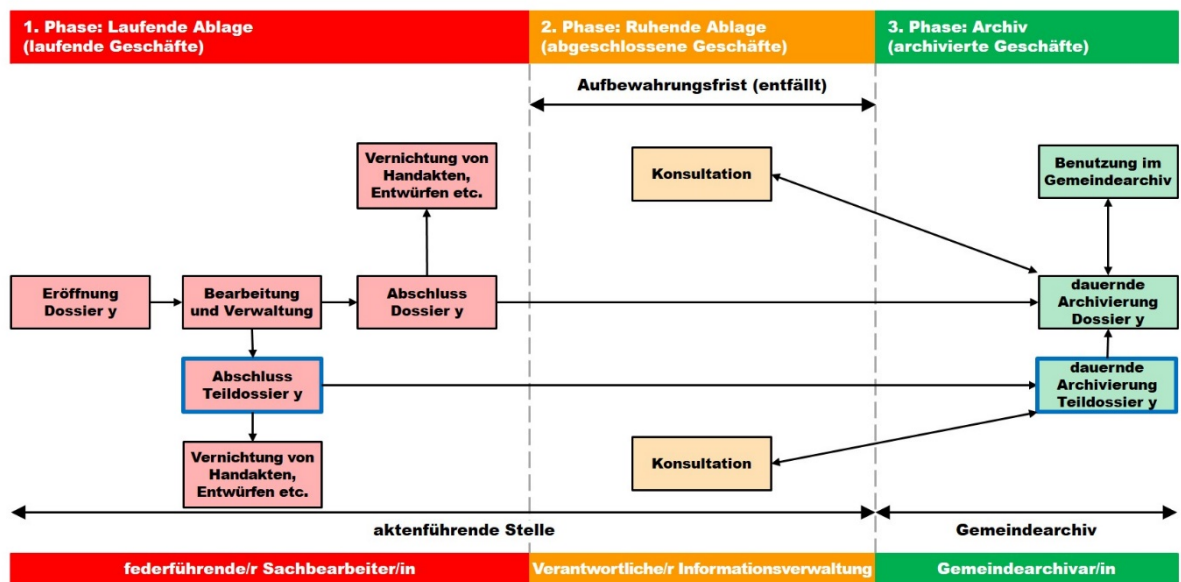


Achtung: Die Aufbewahrungsfrist der Teildossiers x fängt erst an zu laufen, wenn das Objektdossier abgeschlossen ist (z. B. Abbruch des Objekts). Teildossiers x können demnach auch erst archiviert, respektive vernichtet werden, wenn das Objektdossier

abgeschlossen ist. Solange das Objektdossier läuft, müssen die Teildossiers x integral in der Ruhenden Ablage aufbewahrt werden.

Wenn Dossiers hingegen vollständig archiviert werden, können die Teildossiers y direkt ins Archiv verschoben, verzeichnet und entsprechend konservatorisch aufbereitet werden. Nachfolgend ist der Lebenszyklus von (Teil-)Dossiers y dargestellt, die vollständig archiviert werden (z. B. die Sanierung einer Gemeindeliegenschaft).

Life Cycle von Baudossiers (vollständige Archivierung)



Vor der Verschiebung in die Ruhende Ablage oder ins Archiv sind aus den Teildossiers x/y nicht geschäftsrelevante Unterlagen zu entfernen (z. B. Doppel, Entwürfe usw.).¹¹ Im Dossier, das sich noch in der Laufenden Ablage befindet, ist ein Verweis anzubringen, dass sich bereits Akten in der Ruhenden Ablage bzw. im Archiv befinden.

Bei der Bewertung von Unterlagen mit abgelaufenen Aufbewahrungsfristen bestehen grundsätzlich drei Möglichkeiten:¹²

- Sie werden vollständig ins Gemeindearchiv übernommen.
- Sie werden in einer Auswahl ins Gemeindearchiv übernommen. Empfohlen wird bei dieser Variante sowohl eine systematische wie auch eine inhaltliche Auswahl.

¹¹ Vgl. dazu die "Negativliste zur Bereinigung von Dossiers" des Staatsarchivs: <https://www.zh.ch/de/politik-staat/wie-behoerden-informationen-verwalten.html#392204953>. Mit geschäftsrelevanten Unterlagen sind jene Unterlagen gemeint, die für die Nachvollziehbarkeit eines Geschäfts (z.B. ein Baugesuch) unabdingbar sind.

¹² Zu den nachfolgenden Ausführungen vgl. Leitfaden zur Führung von Gemeindearchiven: https://www.zh.ch/de/politik-staat/wie-behoerden-informationen-verwalten/gemeindearchive-fuehren.html#main_publicationteaser



- Sie werden kontrolliert vernichtet.

Aufgrund der umfangreichen Aktenmengen und der inhaltlich vielfach ähnlichen Geschäfte ist es häufig nicht sinnvoll, sämtliche Unterlagen vollständig zu archivieren. Falldossiers können deshalb in einer systematischen und inhaltlichen Auswahl ins Archiv übernommen werden. Bei der systematischen Auswahl wird empfohlen, zwei bis zwanzig Prozent der Gesamtmenge zu archivieren. Bei der Auswahl bestehen verschiedene Möglichkeiten: Die gewünschte Menge bzw. Anzahl Dossiers wird gemäss einer bestimmten Systematik aussortiert, d. h. es wird beispielsweise jedes zehnte Dossier übernommen.¹³ Oder es werden alle Dossiers übernommen, bei denen der Nachname der betroffenen Person mit dem Buchstaben B beginnt. Alternativ können auch definierte Jahrgänge vollständig übernommen werden (z. B. 0er- und 5er- Jahrgänge), wobei das Jahr des Dossiersabschlusses entscheidend ist. Die systematische Auswahl ergibt eine für die Gesamtheit repräsentative Gesamtmenge.

Zusätzlich zur systematischen Auswahl soll eine inhaltliche Auswahl vorgenommen werden, d. h. es werden Dossiers mit inhaltlich interessanten Informationen aussortiert und archiviert. Folgende Kriterien können im Baubereich eine Rolle spielen:

- Besondere Objekte, die das Ortsbild prägten
- Von der Baubehörde behandelte Gesuche
- Besonders hohe Investitionstätigkeiten
- Juristische Relevanz (Appellationen, Präzedenzfälle) nach Ermessen
- Dokumentationen von Konflikten (z. B. Rekurse)
- Aussergewöhnliche Dokumente (Fotos, aussagekräftige Expertengutachten usw.)
- Subjektives Ermessen des auswählenden Sachbearbeiters, z. B. Fälle, die dem Sachbearbeiter in Erinnerung geblieben sind. Idealerweise werden solche Dossiers bereits bei Dossierabschluss speziell gekennzeichnet.

Die systematische Auswahl wird stets nach der Durchführung der inhaltlichen Auswahl vorgenommen.

¹³ www.random.org bietet die Möglichkeit, sich Zufallszahlen berechnen zu lassen.



5. Bewertungsempfehlungen zu einzelnen Aktengruppen

5.1 Bewertungsdiskussion und -empfehlungen

5.1.1 Kommissionen

Das Gemeindegesetz des Kantons Zürich¹⁴ sieht vor, dass Gemeinden die Besorgung von Verwaltungszweigen eigenständigen Kommissionen übertragen können. In solchen Kommissionen führt ein Mitglied des Gemeindevorstandes von Amtes wegen den Vorsitz. Ihre Anträge gehen, soweit die Gemeindeversammlung sie zu behandeln hat, an den Gemeindevorstand, der sie mit seinem Antrag weiterleitet.¹⁵

Die **Baukommission** ist in der Regel eine solche eigenständige Kommission. Sie wird von einem Mitglied des Gemeinderats präsiert, der Gemeindeingenieur (respektive Bauverwalter) gehört der Kommission in den meisten Fällen mit beratender Stimme an. Die Baukommission ist insbesondere zuständig für die Erteilung von baurechtlichen Bewilligungen, die nicht in die Kompetenz des Gemeinderates fallen (Ausnahmebewilligungen), die Ahndung von Übertretungen des Baupolizeirechtes und die Aufsicht über die kommunale Feuerpolizei. Sie vollzieht zudem die Behördenentscheide in den Bereichen Baurecht, Raumplanung und Denkmalpflege.¹⁶

Da in den Kommissionssitzungen die zentralen Baugeschäfte behandelt werden und die Beschlüsse auch zur Wahrung der Rechtssicherheit herangezogen werden müssen, sollen die Baukommissionsprotokolle vollständig archiviert werden.

Weiter können vom Gemeinderat beratende («unterstellte») Kommissionen eingesetzt werden.¹⁷ Im Baubereich sind dies Liegenschaftskommissionen, Werkkommissionen und ad-hoc-Kommissionen für besondere Geschäfte.

Liegenschaftskommissionen können für den Bau, den Unterhalt, die Bewirtschaftung und Verwaltung von gemeindeeigenen Liegenschaften eingesetzt werden.

Werkkommissionen dienen der Begleitung und Koordination von Werkprojekten sowie der Verwaltung der Werkbetriebe.¹⁸ Da die Verwaltung von gemeindeeigenen Liegenschaften und Werken wichtige Aufgaben einer Gemeindeverwaltung darstellen, sollen auch diese Kommissionsprotokolle vollständig archiviert werden.

Ad-hoc-Kommissionen können zur Begleitung besonderer Projekte einberufen werden. Sofern die Projekte als archivwürdig befunden werden, werden auch die dazugehörigen Protokolle vollständig archiviert. Die Einberufung einer Kommission ist in der Regel auch ein Anzeichen dafür, dass es sich um ein besonderes Geschäft handelt, das archivwürdig sein könnte.

¹⁴ Mit «Gemeindegesetz» ist in Folge das neue Gemeindegesetz gemeint, das per 1. Januar 2018 in Kraft tritt.

¹⁵ Gemeindegesetz vom 20.04.2015 (in Kraft ab 01.01.2018), § 51.

¹⁶ Vgl. Gemeindeordnung Oberrieden vom 17.05.2009, Art. 46–48.

¹⁷ Vgl. Gemeindeordnung Oberrieden vom 17.05.2009, Art. 20.

¹⁸ Vgl. Gemeindeordnung Oberrieden vom 17.05.2009, Art. 52.



5.1.2 Tiefbau

Im Gegensatz zum Hochbau befasst sich der Bereich Tiefbau mit der Planung und Errichtung von Bauwerken, die an oder unter der Erdoberfläche beziehungsweise unter der primären Nutzenebene von Verkehrswegen liegen. Brücken als Teil von Verkehrswegen werden ebenfalls zum Tiefbau gerechnet. Das kommunale Strassenwesen bindet die mit Abstand grössten Ressourcen im Bereich Tiefbau. Gemeindestrassen sind im Gegensatz zu den Kantonsstrassen vorwiegend für den Verkehr innerhalb der Gemeinde und für die Erschliessung der Siedlungsgebiete bestimmt. Sie bilden die Verbindung zu Strassen einer übergeordneten Kategorie oder dienen dem Regionalverkehr. Als Strassen gelten auch Plätze und Wege.¹⁹ In den Ablagen der Gemeinden befinden sich neben den Unterlagen zu Gemeindestrassen, auch Unterlagen zu Bundes- und Kantonalstrassen, sofern sie das Gemeindegebiet betreffen. Da diese Unterlagen einen hohen Informationswert aufweisen, soll eine Auswahl der wichtigsten Unterlagen, obwohl die Federführung beim Bund bzw. Kanton liegt, archiviert werden.

Beim Tiefbau sind zwei Hauptbereiche zu unterscheiden: 1) Bau- und Sanierungsprojekte, 2) Bewirtschaftung und Unterhalt. Hinzu kommen allgemeine Unterlagen, die das Tiefbauwesen als Ganzes betreffen.

5.1.2.1 Allgemeine Unterlagen

Unter allgemeinen Unterlagen sind jene Akten zu verstehen, die nicht ein konkretes Objekt oder Projekt betreffen, sondern für eine Vielzahl oder gar alle Objekte (z. B. Gemeindestrassen) Geltung beanspruchen. Beispiele sind: Strassenverzeichnisse, Übersichtspläne, Gesamtanierungsplanung, Strassenzustandskontrollen, Jahresbegehungen, Verordnungen, Vorschriften oder Statistiken. Sofern diese übergreifenden Unterlagen von der Gemeinde selber erstellt worden sind, sollen sie vollständig archiviert werden.

5.1.2.2 Bau- und Sanierungsprojekte

Gemeindestrassen werden von dem gemäss Gemeindeordnung zuständigen Organ projektiert. Dieses hört die kantonale Baudirektion und die Gemeinderäte von Nachbargemeinden rechtzeitig an, wenn deren Interessen berührt werden.²⁰ In der Regel sind der Bereich Tiefbau oder die Gemeindewerke für den Gemeindestrassenbau zuständig. Bauprojekte des Tiefbaus benötigen in der Regel grosse finanzielle und personelle Ressourcen. Zudem sind Bauprojekte oftmals Gegenstand von Rechtsstreitigkeiten, nicht nur vor und während dem Bau, sondern auch danach. Unterlagen zu früheren Strassenbauten dienen bei allfälligen Sanierungen als wichtige Informationsquelle. Aus diesen Gründen sollen die Bau- und Sanierungsprojekte des Tiefbaus vollständig archiviert werden. Bauprojekte beschränken sich nicht nur auf Strassen, Wege und Plätze. Folgende Anlagen sollen ebenfalls vollständig archiviert

¹⁹ Strassengesetz vom 27.09.1981, § 1.

²⁰ Strassengesetz vom 27.09.1981, § 12, Abs. 2.



werden: Brücken, Unterführungen, Werkleitungen, öffentliche Beleuchtung, Grünflächen, Spielplätze, WC-Anlagen, Brunnen und Friedhöfe²¹.

Strassendossiers (inkl. Brücken und Unterführungen) mit ihren Teildossiers zu Bauten und Sanierungen werden in der Regel in alphabetischer Reihenfolge abgelegt. Aufgrund der geringeren Dossiermenge genügt im Falle der öffentlichen Beleuchtungen, Grünflächen, Spielplätze, WC-Anlagen und Brunnen eine chronologische Ablage der Dossiers innerhalb der entsprechenden Aktenplanposition. Es wird zudem empfohlen, für jeden Friedhof innerhalb der entsprechenden Aktenplanposition ein Dossier zu führen und darin die Bau- und Sanierungsprojekte chronologisch als Teildossiers abzulegen (z. B. Dossier "Friedhof Kirchfeld", darin Teildossier "Sanierung Aufbahnungshalle, 1978–1979").

Dossiers zu Bau- und Sanierungsprojekten können sehr umfangreich ausfallen. Im Prinzip können diese Dossiers erst nach Abriss der entsprechenden Objekte abgeschlossen und in die Ruhende Ablage verschoben werden. Dies stellt die Laufende Ablage in den Büros oftmals vor grosse Platzprobleme. Um dieses Platzproblem zu lösen, können (wie in Kapitel 4 beschrieben) abgeschlossene Projekte und ältere Unterlagen vor dem eigentlichen Dossierabschluss in die Ruhende Ablage verschoben werden. Da die Bau- und Sanierungsprojekte integral archiviert werden sollen, ist auch eine direkte Verschiebung ins Archiv möglich. Dies erfordert aber eine archivische Aufbereitung der Unterlagen (Verzeichnung, konservatorische Massnahmen). Im Dossier in der Laufenden Ablage ist ein Vermerk anzubringen, dass ältere Unterlagen bereits im Archiv sind.

5.1.2.3 Unterhalt

Strassen sind nach technischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten so zu unterhalten und zu betreiben, dass sie sicher und für die Umgebung möglichst schonend benützt werden können. Der Strassenunterhalt umfasst insbesondere die Instandhaltung, die Ausbesserung von Schäden, die Staubbekämpfung, die Reinigung, den Winterdienst und die Öffnung nach ausserordentlichen Naturereignissen. Unterhaltspflichtig ist das baupflichtige Gemeinwesen.²²

Während der Bau und die Sanierung von Tiefbauanlagen grosse Ressourcen verschlingen und aus rechtlicher Perspektive längerfristig relevant sind, reicht bei den Unterhaltsarbeiten der Anlagen eine Archivierung in Auswahl. Es können inhaltlich besondere Unterhaltsarbeiten (inhaltliche Auswahl) und/oder 0er- und 5er-Jahrgänge (systematische Auswahl) aufbewahrt werden. Wir schlagen folgende Auswahlverfahren vor:

Strassen, Wege, Plätze: inhaltliche und systematische Auswahl

Brücken, Unterführungen: inhaltliche und systematische Auswahl

Öffentliche Beleuchtung: systematische Auswahl

Grünflächen: systematische Auswahl

Strassenentwässerung: systematische Auswahl

Spielplätze: systematische Auswahl

²¹ Bestattungsverordnung vom 20.05.2015, § 30.

²² Strassengesetz vom 27.09.1981, § 25 und 26



WC-Anlagen: systematische Auswahl

Brunnen: systematische Auswahl

Friedhöfe: systematische Auswahl

Hydranten: systematische Auswahl

5.1.3 Hochbau (Baugesuche)

Über Baugesuche entscheidet die örtliche Baubehörde, soweit durch eine Verordnung nichts anderes bestimmt ist.²³

Für Vorhaben von untergeordneter Bedeutung oder für die Änderung bereits bewilligter Projekte kann das Bewilligungsverfahren vereinfacht oder durch ein Anzeigeverfahren ersetzt werden, wenn keine Interessen von Nachbarn oder des Natur- und Heimatschutzes berührt werden. Der Gemeinderat kann für Bewilligungen im vereinfachten oder im Anzeigeverfahren die Zuständigkeit an den Bauvorstand oder an eine/n sachkundige/n Mitarbeiter/in delegieren.²⁴

Über wichtige Bauvorhaben entscheidet die Baubehörde. Die Protokolle bzw. Entscheide der Baubehörde sollen daher vollständig archiviert werden.

In der Regel wird pro Gebäude ein Dossier eröffnet. Die Dossiers können nach Gebäudeversicherungsnummer oder auch nach Grundstücksnummer (Grundbuchblattnummer, Katasternummer) geordnet werden.

Pro Baugesuch wird im Dossier ein Teildossier eröffnet. Darin bilden sich alle Verfahrensschritte ab:

- Baugesuch und -entscheid (inklusive Mitberichte verschiedener Stellen wie Feuerpolizei, Denkmalpflege usw.)
- Baukontrollen (gemäss PBG § 327)
- Bauabrechnung
- Bauabnahme (Abnahmeverfügung)

Die Dossiers zu den einzelnen Gebäuden (inkl. Baugesuchen) können in Auswahl übernommen werden. Es können besondere Bauten übernommen werden (inhaltliche Auswahl z. B. aller Dossiers mit Rekursfällen und/oder aller Bauten, die durch die Baubehörde bewilligt wurden). Die inhaltliche Auswahl kann durch eine systematische Auswahl z. B. aller Versicherungsnummern mit Endziffer 0 und/oder 5 ergänzt werden.

Eine weitere Aufgabe des Hochbaus ist die baurechtliche Beratung. Darunter werden Auskünfte und Unterstützungen betreffend Baurecht und Baubewilligung verstanden. Die Übernahme einer systematischen Auswahl ist hier ausreichend (z. B. 0er- und 5er-Jahrgänge).

Zum Umgang mit Platzproblemen in der Laufenden Ablage gelten die gleichen Hinweise wie beim Tiefbau und in Kapitel 4 beschrieben. Ältere Baugesuche können aus dem Dossier entfernt werden. Da beim Hochbau jedoch nicht alle Dossiers archiviert werden, können die

²³ Vgl. Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 07.09.1975, § 318.

²⁴ Vgl. ebd., § 325.



älteren Baugesuche nicht direkt ins Archiv verschoben werden, sondern gelangen in die Ruhende Ablage. Eine Bewertung der Hochbau-Unterlagen darf erst 10 Jahre nach Abriss oder Zerstörung des Gebäudes vorgenommen werden. Bei der Verschiebung in die Ruhende Ablage können Unterlagen, die nicht geschäftsrelevant sind, entsorgt werden. Insbesondere empfiehlt sich die Vernichtung von allfälligen Buchungsbelegen, sofern deren zehnjährige Aufbewahrungsfrist abgelaufen ist.

5.1.4 Liegenschaften der Gemeinde

Kommunale Liegenschaften werden unterteilt in Liegenschaften im Verwaltungs- und Liegenschaften im Finanzvermögen. Während die Liegenschaften im Verwaltungsvermögen nicht einfach veräußert werden können, da sie für die Ausübung der Verwaltungsaufgaben unabdingbar sind (z. B. Gemeindehaus, Schulhaus), können Liegenschaften im Finanzvermögen theoretisch jederzeit nach kaufmännischen Grundsätzen veräußert werden (z. B. Wohnhäuser, Landreserven). Für die archivische Bewertung spielt die Form der Liegenschaft hingegen keine Rolle. Es wird in beiden Fällen dasselbe Vorgehen empfohlen.

Die Liegenschaftsverwaltung gliedert sich in zwei Hauptbereiche: 1) Bau- und Sanierungsprojekte, 2) Bewirtschaftung und Vermietung.

Hinzu kommen pro Liegenschaft die grundlegenden Unterlagen zum Erwerb, Verkauf und zu den Baurechten.

Oftmals gliedert sich die Aktenführung pro Liegenschaft in der Gemeindeverwaltung entlang folgender Bereiche:

- Hauptunterlagen: Chronologie der Liegenschaften und den Werterhaltungsmassnahmen, aktuelle Verträge, Pläne, Schlüsselkontrollen, Erwerb/Verkauf, Baurechte usw.
- Projektunterlagen: Bau, Sanierung, Unterhalt/Bewirtschaftung
- Vermietung: Bewilligungen, Belegungspläne, Gesuche
- Rechnungen: Rechnungsbelege

Für die Bewirtschaftung der Ablage ebenso wie für die spätere Bewertung der Dossiers und Teildossiers empfiehlt es sich, eine vereinheitlichte Gliederung für alle Liegenschaftendossiers vorzugeben. Dabei kann die obenstehende Liste als Grundlage verwendet werden.

Die Verwaltung der kommunalen Liegenschaften ist eine zentrale Aufgabe einer Gemeindeverwaltung. Einerseits bilden die Liegenschaften einen bedeutenden Anteil des Gemeindevermögens. Andererseits findet in den Liegenschaften des Verwaltungsvermögens die eigentliche Verwaltungstätigkeit statt. Der Bereich Liegenschaften soll deshalb in genügendem Umfang überliefert werden.

5.1.4.1 Hauptunterlagen



Das Dossier mit den Hauptunterlagen zu einer Liegenschaft kann erst geschlossen werden, wenn die Liegenschaft veräussert, zerstört oder abgebrochen wurde. Nach Ablauf einer zehnjährigen Aufbewahrungsfrist nach Dossierschluss sollen die Unterlagen vollständig archiviert werden, da sie die grundlegenden Akten zur ehemaligen Liegenschaft enthalten. Rein administrative Unterlagen können hingegen aus dem Dossier entfernt werden (z. B. Schlüsselkontrolle).

5.1.4.2 Projektunterlagen

Bei den Projektunterlagen wird zwischen Bau/Sanierung und Unterhalt/Bewirtschaftung unterschieden. Bau- und Sanierungsprojekte sollen vollständig archiviert werden, da hier nicht zuletzt auch grosse Investitionen getätigt werden. Unterlagen zum Unterhalt und der Bewirtschaftung (z. B. Reinigung, Inneneinrichtung, Stromversorgung, Reparaturen) können in Auswahl archiviert werden. Es können einzelne inhaltlich interessante Liegenschaften vollständig oder jeweils 0er- und 5er-Jahrgänge übernommen werden.

Betreffend Unterlagen zu kommunalen Liegenschaften gelten dieselben Hinweise wie in Kapitel 4 beschrieben. Ältere Bau- und Sanierungsprojekte können archivisch aufbereitet und direkt ins Archiv verschoben werden.

5.1.4.3 Vermietung

Bei Unterlagen zur Vermietung genügt eine Archivierung in Auswahl. Es können inhaltlich besondere Mietverhältnisse sowie zusätzlich eine B-Stichprobe archiviert werden.

5.1.4.4 Rechnungsunterlagen

Rechnungsbelege können nach Ablauf der zehnjährigen Aufbewahrungsfrist vernichtet werden. Ausgenommen sind Schlussabrechnungen zu Bau- und Sanierungsprojekten, die in den entsprechenden Projektdossiers überliefert und archiviert werden sollten.

5.1.5 Denkmalpflege

Bund, Kantone, Gemeinden sowie jene Körperschaften, Stiftungen und selbstständigen Anstalten des öffentlichen und des privaten Rechts, die öffentliche Aufgaben erfüllen, haben in ihrer Tätigkeit dafür zu sorgen, dass Schutzobjekte (Gebäude, Strassen, Parkanlagen usw.) geschont und dort, wo das öffentliche Interesse überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben. Die für Schutzmassnahmen zuständigen Behörden erstellen Inventare über die Schutzobjekte. Die Inventare stehen bei den Gemeindeverwaltungen am Standort der Sache, die überkommunalen überdies bei der zuständigen Direktion zur Einsichtnahme offen.²⁵ Der Gemeinderat trifft die Schutzmassnahmen für Objekte von kommunaler Bedeutung, der Kanton trifft die Schutzmassnahmen für Objekte von überkommunaler Bedeutung.²⁶

²⁵ Planungs- und Baugesetz vom 07.09.1975, § 203 und 204.

²⁶ Planungs- und Baugesetz vom 07.09.1975, § 211.



Bei den Schutzobjekten handelt es sich per se schon um besondere Objekte, weshalb sie unter eine inhaltliche Auswahl fallen würden. Dossiers zu einzelnen Objekten sollen deshalb vollständig archiviert werden. Ebenso vollständig sollen die Inventare und Verzeichnisse zu den Schutzobjekten archiviert werden, da sie wichtige Zusatzinformationen zu den Schutzobjekten in kompakter Form enthalten.

5.1.6 Raumplanung

Die Raumplanung findet auf verschiedenen Ebenen statt. So gibt es die Raumplanung des Bundes, der Kantone, die regionale Raumplanung sowie die kommunale Raumplanung.

5.1.6.1 Richtplanung

Die Gemeinden müssen einen eigenen Richtplan erlassen, dürfen sich jedoch auf einzelne Teilbereiche beschränken, wobei auf den Verkehrsplan nicht verzichtet werden darf.²⁷

Der kommunale Richtplan ist ein zentrales Planungsinstrument und soll daher vollständig archiviert werden. Die kantonalen und regionalen Richtpläne können nach Ablauf der Gültigkeit vernichtet werden.

5.1.6.2 Bau- und Zonenordnung

Der Erlass einer Bau- und Zonenordnung ist für jede Gemeinde obligatorisch: „Die Bau- und Zonenordnung regelt die Überbaubarkeit und die Nutzweise der Grundstücke, soweit diese nicht abschliessend durch eidgenössisches oder kantonales Recht bestimmt sind“²⁸.

Als wichtigstes Instrument der kommunalen Bau-, Siedlungs-, Verkehrs- und Landschaftsplanung ermöglicht die Bau- und Zonenordnung einen tiefen Einblick in die Entwicklung der Gemeinde. Daher wird empfohlen, sie vollständig zu erhalten, wobei kantonale Papiere sowie unwichtige Aktennotizen usw. vernichtet werden können.

5.1.6.3 Erschliessungsplan

Mit der kommunalen Bau- und Zonenordnung muss die Gemeinde auch einen Erschliessungsplan festlegen.²⁹ Der Erschliessungsplan gibt Auskunft über die Planung der Erschliessung, also Anbindung an Strassen, Kanalisation, Wasser und Strom, einzelner Bauzonen. Ausserdem gibt er Auskunft über die geplanten Kosten einzelner Etappen.

Als zentrales Planungsinstrument sollte er vollständig archiviert werden.

5.1.6.4 Quartierplan

²⁷ Vgl. Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 07.09.1975, § 31.

²⁸ Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 07.09.1975, § 46.

²⁹ Vgl. ebd., § 90.



Der Quartierplan soll die planungs- und baurechtliche Nutzung der umfassenden Quartiere und deren Anforderungen festhalten.³⁰

Auch hier wird eine vollständige Archivierung der Quartierpläne empfohlen.

5.1.7 Wasserversorgung

Die Gemeinden müssen ein Reglement über die Wasserversorgung erlassen³¹. Darin werden der Bau, Betrieb und Unterhalt der Wasserversorgungsanlagen sowie der Wasserbezug geregelt. Diese Reglemente sind vollständig aufzubewahren.

Die kommunale Wasserversorgung kann in einen Teil Bau (Reservoirs, Leitungen, grössere Sanierungsprojekte usw.) und einen Teil Unterhalt eingeteilt werden.

Der Bau der Anlagen zur Wasserversorgung kann auch dem Hochbau zugeordnet werden. Die Baudossiers dieser Anlagen sollten ebenfalls vollständig archiviert werden.

Zum Umgang mit Platzproblemen gelten die Ausführungen in Kapitel 4.

Im Bereich Unterhalt fallen insbesondere Wartungsarbeiten, Abrechnungen über den Wasserbezug usw. an. Es wird empfohlen, von diesen Unterlagen eine repräsentative Auswahl (inhaltliche Auswahl sowie alle 0er- und 5er-Jahrgänge) vorzunehmen.

5.1.7.1 Hochwasserschutz

Auch wenn der Hochwasserschutz zu den kommunalen Aufgaben gehört³², stellt er in den meisten Fällen nur einen sehr kleinen Aufwand dar. Daher wird empfohlen, grössere Projekte (Schutzbauten usw.) aufzubewahren und die restlichen Unterlagen zu vernichten.

5.1.8 Abwasser und Kanalisation

Die Entsorgung und Behandlung von verunreinigtem Abwasser und Gewässerschutz sowie der Bau und Unterhalt der Kanalisation ist eine Aufgabe des Tiefbaus.

Die Gemeinden erlassen einen Entwässerungsplan, legen Gewässerschutzbereiche und Kanalisationssanierungspläne fest.³³ Diese zentralen Dokumente sollen vollständig archiviert werden.

Die Abwasserreinigungsanlagen sowie die Kanalisation können wiederum in einen Bereich Bau und einen Bereich Unterhalt eingeteilt werden.

Für die Baudossiers dieser Anlagen gilt das Gleiche wie bei der Wasserversorgung, eine vollständige Archivierung wird empfohlen. Zum Umgang mit Platzproblemen gelten die Ausführungen in Kapitel 4.

³⁰ Vgl. ebd., § 124.

³¹ Vgl. Wasserwirtschaftsgesetz (WWG) vom 02.06.1991, § 27.

³² Vgl. Wasserwirtschaftsgesetz (WWG) vom 02.06.1991, § 13.

³³ Vgl. Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz (EG GSchG) vom 08.12.1974, § 35.



Bei den beim Unterhalt der Anlagen anfallenden Unterlagen (Wartungsverträge, Anschlussgebühren, Wasserrechnungen usw.) wird empfohlen, eine systematische Auswahl (alle 0er- und 5er-Jahrgänge) zu treffen.

5.2 Tabelle Bewertungsentscheide

Vollständige Archivierung

Aktengruppe	Aufbewahrungsfrist und gesetzliche Grundlage
Protokolle ständige Baukommission	10 Jahre gemäss IDG § 5
Protokolle Werkkommissionen und ad-hoc-Kommissionen	10 Jahre gemäss IDG § 5
Dossiers Bau- und Sanierungsprojekte Tiefbau	10 Jahre gemäss IDG § 5
Dossiers Bau- und Sanierungsprojekte Liegenschaften	10 Jahre gemäss IDG § 5
Kommunaler Richtplan	10 Jahre gemäss IDG § 5
Bau- und Zonenordnung	10 Jahre gemäss IDG § 5
Erschliessungsplan	10 Jahre gemäss IDG § 5
Quartierplan	10 Jahre gemäss IDG § 5
Reglemente	10 Jahre gemäss IDG § 5

Archivierung in Auswahl

Dossiers Bewirtschaftung, Unterhalt Tiefbau	10 Jahre gemäss IDG § 5
Dossiers Bewirtschaftung, Unterhalt, Vermietung Liegenschaften	10 Jahre gemäss IDG § 5
Dossiers Bau- und Sanierungsprojekte Bundes- bzw. Kantonalstrassen	10 Jahre gemäss IDG § 5
Dossiers Baugesuche	10 Jahre gemäss IDG § 5
Dossiers baurechtliche Beratungen	10 Jahre gemäss IDG § 5
Akten zum Hochwasserschutz	10 Jahre gemäss IDG § 5
Dossiers Bewirtschaftung, Unterhalt der Abwasseranlagen	10 Jahre gemäss IDG § 5
Dossiers Bewirtschaftung, Unterhalt der Kanalisation	10 Jahre gemäss IDG § 5

Vernichten

Rechnungsbelege jeglicher Art	10 Jahre gemäss IDG § 5
-------------------------------	-------------------------



Rein administrative Unterlagen	10 Jahre gemäss IDG § 5
Dossiers Anschlussgebühren	10 Jahre gemäss IDG § 5
Dossiers Wasserabrechnungen	10 Jahre gemäss IDG § 5
Regionaler und kantonaler Richtplan	10 Jahre gemäss IDG § 5

6. Zusammenfassende Bewertungsempfehlungen

Um das kommunale Bauwesen und seine vielseitigen Tätigkeiten und Aufgaben langfristig zu dokumentieren, ist eine konsistente Überlieferung der zentralen Unterlagen notwendig. Diese Unterlagen ermöglichen einen spannenden Einblick in die kommunale Siedlungs- und Wirtschaftsgeschichte.

Die Protokolle der Bau-, Tiefbau- und Werkkommissionen sollten auf Grund ihres hohen Informationsgehaltes unbedingt vollständig erhalten bleiben. Gleiches gilt für die Planungsunterlagen (Richtplan, Bau- und Zonenordnung usw.), die verschiedenen kommunalen Reglemente sowie die Bau- und Sanierungsprojekte des Tiefbaus und der kommunalen Liegenschaften.

Bei den Unterlagen zum Unterhalt und Bewirtschaftung der Objekte genügt es, eine systematische Auswahl (z. B. die Dossiers jedes fünften und/oder zehnten Jahrgangs) zu archivieren. Bei den Baudossiers des Hochbaus bietet sich ergänzend zur systematischen Auswahl auch eine inhaltliche Auswahl an.

7. Dank

Das vorliegende Konzept wurde in Zusammenarbeit mit Kerstin Seidel, Archivarin Stadtarchiv Zürich, der an dieser Stelle für ihre tatkräftige Unterstützung gedankt werden soll, erarbeitet. Gedankt wird zudem Staatsarchivar Beat Gnädinger, dem Stadtarchiv Zürich, den Bauverwaltungen Oberrieden, Dürnten und Kloten sowie dem Bereich Gemeindeforschung des StAZH für die Mitarbeit beim Gegenlesen, Kommentieren und Korrigieren des Konzepts.

8. Rechtliche Grundlagen und Literatur

8.1 Rechtliche Grundlagen

- Gesetz über das Gemeindegewesen, LS 131.1
- Planungs- und Baugesetz LS 700.1
- Bauverordnung LS 700.2
- Natur- und Heimatschutzverordnung LS 702.11
- Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz LS 711.1
- Strassengesetz LS 722.1
- Nationalstrassengesetz, LS 722.2



- Verordnung zum Nationalstrassengesetz, LS 722.21
- Wasserwirtschaftsgesetz LS 724.11
- Bestattungsverordnung LS 818.61

8.2 Literatur

- Bridel, Laurent: Raumplanung, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HSL), Version vom 16.12.2011, übersetzt aus dem Französischen, <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D7844.php>> [Stand 28.11.2016].
- Brulhart, Armand: Bauwesen, in Historisches Lexikon der Schweiz (HSL), Version vom 02.10.2006, übersetzt aus dem Französischen, <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D14002.php>> [Stand 28.11.2016].
- Illi, Martin: Von der Kameralistik zum New Public Management. Geschichte der Zürcher Kantonsverwaltung von 1803 bis 1998, hg. vom Regierungsrat des Kantons Zürich, Zürich 2008.
- Kugler, Astrid: Vom Trampelpfad zur Autobahn. 200 Jahre Tiefbauamt Kanton Zürich (1803-2003), Hg. Baudirektion Kanton Zürich. Tiefbauamt, Zürich 2003.
- Regierungsrat des Kantons Zürich (Hg.): Bericht der vom Regierungsrat eingesetzten Expertenkommission für Regionalplanungsfragen, „Regionalplanung im Kanton Zürich“, 1960.
- Staatsarchiv des Kantons Zürich (Hg.): Leitfaden zur Führung von Gemeindearchiven. 2. überarbeitete Auflage. Zürich 2016.