

Organisation der Baupolizei; Änderung von Ziffer 1 des Anhangs zur Gemeindeordnung vom 23. Mai 2000

1 AUSGANGSLAGE

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Grossen Gemeinderats von Muri bei Bern hat im Rahmen der Verwaltungsprüfung 2008 den Bereich "Organisation Baubewilligungsprozess und Zuständigkeiten" einer näheren Überprüfung unterzogen. Die Wahl dieses Themas begründete die GPK wie folgt: "Bei einigen grösseren, im Fokus der Öffentlichkeit stehenden Bewilligungsverfahren war der Eindruck entstanden, dass bei der Gemeinde Muri die Prozesse, die Zuständigkeiten und / oder die Kommunikation nicht optimal organisiert seien" (Bericht GPK vom 21. Oktober 2008 an das Parlament und weitere interessierte bzw. betroffene Behörden und Organisationen, **Beilage 1**).

Aufgrund des Umfangs und der Komplexität der zu leistenden Arbeiten hat die GPK externe Fachleute (service public, Herren Dr. Karl-Ludwig Fahrländer und Ueli Seewer) beigezogen. Über die Ergebnisse ihrer Abklärungen hat die GPK den GGR im bereits angesprochenen Bericht vom 21. Oktober 2008 orientiert. Obschon sie der zuständigen Baukommission grundsätzlich eine gute Arbeit attestiert hat, hat die GPK verschiedene Fragen zur Prüfung durch den Gemeinderat aufgeworfen.

Der Gemeinderat hat gegenüber dem Parlament und der GPK zum Ausdruck gebracht, dass er sich in seiner neuen Zusammensetzung vertieft mit den aufgeworfenen Fragestellungen befassen und anschliessend dem Parlament Bericht erstatten und gegebenenfalls Antrag auf Abänderung von gesetzlichen Bestimmungen stellen wird. Diese Zielsetzung hat der Gemeinderat auch in seine Legislaturziele 2009 - 2012 aufgenommen (Vollzug in den Jahren 2009/2010).

Der Gemeinderat hat sich in den letzten 2 1/2 Jahren intensiv und an mehreren (Klausur-) Sitzungen mit dieser Thematik befasst. Er hat dabei auch externe Fachleute beigezogen (Ueli Seewer, service public, und Jürg Rüedi, Vorsteher Abteilung Bauen des Amts für Gemeinden und Raumordnung AGR). Ferner hat er Dr. Daniel Arn, Rechtsanwalt, mit rechtlichen Abklärungen betreffend Zuständigkeiten im Baubewilligungsverfahren beauftragt.

RESULTATE DER ABKLÄRUNGEN

Der Gemeinderat ist zu den folgenden **Resultaten** bzw. **Beschlüssen** gelangt:

1. Organisation der Baupolizei

- a) Die **ordentlichen Baubewilligungsgesuche** sollen auch künftig von einer vom Parlament gewählten Baukommission behandelt und entschieden werden.
- b) Die Baubewilligungskompetenz für **Vorhaben mit einer Bau-summe von über CHF 5 Mio.** soll dem Gemeinderat übertragen werden (Revision Baureglement, Inkrafttreten per 1.1.2013).
- c) Die **kleinen Baubewilligungsgesuche** sollen künftig von der Bauverwaltung behandelt und abschliessend entschieden werden (Revision Baureglement, Inkrafttreten per 1.1.2013).
- d) Die Baukommission wird von der Aufgabe entbunden, den Gemeinderat für alle **Vorhaben im Hochbaubereich** zu beraten (Revision von Ziffer 1 des Anhangs zur Gemeindeordnung, Inkrafttreten per 1.4.2011, **wird im Rahmen dieses Berichts dem Grossen Gemeinderat beantragt**).
- e) Das **Präsidium der Baukommission** soll künftig durch den oder die RessortvorsteherIn Bau des Gemeinderats wahrgenommen werden (Revision von Ziffer 1 des Anhangs zur Gemeindeordnung, Inkrafttreten per 1.1.2013).
- f) Die **Kommunikation** durch die Baukommission und die Bauverwaltung in Baubewilligungsverfahren wird verstärkt (der Gemeinderat hat die entsprechenden Weisungen über die Kommunikation betreffend Baubewilligungsentscheide bereits am 22. Dezember 2008 erlassen, **Beilage 2**).

2. Überprüfung von bestehenden Reglementen und Nutzungsvorschriften

- a) Im Rahmen der Revision des Baureglements werden die **Nutzungsvorschriften** auf ihre Zweckmässigkeit / Klarheit überprüft (Revision Baureglement, Inkrafttreten per 1.1.2013).
- b) Die analoge Überprüfung von Überbauungsordnungen erfolgt - soweit sie nicht vorher ohnehin revidiert werden - in der nächsten Legislatur 2013 - 2016.

3. Schnittstelle Ressorts Bau und Planung

Die **Ressorts Bau und Planung** werden bis auf Weiteres nicht zusammengelegt (Kompetenz Gemeinderat gemäss Art. 47 Ziff. 5 Gemeindeordnung). Die Frage wird in der nächsten Legislatur erneut überprüft.

4. Präsidium anderer entscheidbefugter ständiger Kommissionen

- a) Das Präsidium der **Schulkommission** soll künftig durch die oder den RessortvorsteherIn Bildung des Gemeinderats wahrgenommen werden (Revision von Ziffer 6 des Anhangs zur Gemeindeordnung, Inkrafttreten per 1.1.2013).
- b) Ob das Präsidium der **Vormundschafts- und Sozialkommission** künftig von der oder dem RessortvorsteherIn Soziales des Gemeinderates wahrgenommen werden soll, wird erst entschieden, wenn die sich abzeichnenden Änderungen im Vormundschaftswesen geklärt sind (ev. Revision von Ziffer 10 des Anhangs zur Gemeindeordnung, Inkrafttreten per 2013/14).

5. Personelle Kapazitäten Bauverwaltung

Die personellen Kapazitäten der Bauverwaltung (Bereich Hochbau + Planung) werden gestützt auf eine Arbeitsplatzbewertung um eine Stelle (80 - 100 %) aufgestockt.

3

BEGRÜNDUNG DER RESULTATE BZW. BESCHLÜSSE

3.1 Organisation der Baupolizei

1. Gemäss heutigem Recht (Art. 83 Baureglement 94, Ziff. 1 Anhang Gemeindeordnung) ist die Baukommission in unserer Gemeinde u.a. zuständig für den Entscheid über sämtliche Baugesuche. Weder der Gemeinderat noch die Bauverwaltung haben in diesem Bereich irgendwelche Entscheidkompetenzen.
Die Baukommission ist eine ständige Kommission der Gemeinde. Das Präsidium und sämtliche Mitglieder werden vom Grossen Gemeinderat auf eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Die parteipolitische Zusammensetzung ergibt sich aus dem Wahlergebnis der letzten Gemeindewahlen (Proporzahlen). Die Auswahl der Mitglieder bzw. die Antragstellung obliegt einzig den politischen Parteien bzw. Fraktionen. Dem Gemeinderat kommt bei der Auswahl der Mitglieder keinerlei Anhörungs- oder gar Antragsrecht zu.
Die Baukommission ist fachlich / inhaltlich völlig unabhängig vom Gemeinderat. Eine Einflussnahme des Gemeinderats auf deren Entscheide ist rechtlich nicht vorgesehen und damit unzulässig (Der Ressortvorsteher Bau wohnt den Sitzungen von Amtes wegen bei, hat aber kein Stimmrecht).
2. Die von der GPK beigezogenen Berater der service public haben vier Modelle umschrieben, wie das Baubewilligungsverfahren organisiert werden kann (teilweise mit Varianten).

Die **Modelle** lauten wie folgt:

Modell 1: Ist-Zustand (Baukommission autonom)

Charakterisierung: Es kann auf Ziff. 3.1.1 vorstehend verwiesen werden.

Modell 2: Eingliederung der Baukommission in die Exekutivorganisation

Charakterisierung: Die Baukommission bleibt mit den heutigen Aufgaben erhalten, wird aber als Organisationseinheit neu dem Gemeinderat zugeordnet. Dieser nimmt seine Aufgabe durch den oder die RessortvorsteherIn Bau wahr. Letztere(r) präsidiert die Kommission und ist stimmberechtigt. Das Gemeinderatsmitglied vertritt seine und die Anliegen des Gemeinderats direkt und stimmt bei den Abstimmungen mit. Es hat damit die Entscheide der Baukommission im Gemeinderat und im GGR zu vertreten.

Die Mitglieder der Baukommission können vom Parlament oder vom Gemeinderat gewählt werden. Bleibt die Zuständigkeit beim Parlament - wie heute -, ist zu beachten, dass es sich trotzdem um eine dem Gemeinderat zugeordnete Kommission handelt.

Modell 3: Verzicht auf eine Baukommission

Charakterisierung: Es besteht keine Baukommission mehr. Der Gemeinderat befindet über Baugesuche, soweit diese Ausnahmen bedingen und über baupolizeiliche Massnahmen nach den Artikeln 45 ff Baugesetz. Der Bauverwalter befindet über alle anderen Baugesuche.

Modell 4: Bauverwalter als Baubewilligungsbehörde

Charakterisierung: Es besteht keine Baukommission. Der Bauverwalter befindet über alle Baugesuche und baupolizeilichen Massnahmen abschliessend und selbständig.

Die Berater der service public haben die vier Modelle nach folgenden **Kriterien** bewertet:

- Politische Aspekte (Aufgabenerfüllung, Ernennungsbehörde, Transparenz, Verständlichkeit)
- Rechtliche Aspekte (Zweckmässigkeit)
- Organisationsaspekte (Aufbau, Zusammenwirken, Kongruenzprinzip)
- Gemeindeführung (Rolle Gemeinderat / Gemeindepräsident, Information, Kommunikation)
- Wirtschaftlichkeit (Effektivität / Kosten, Realisierbarkeit (Umsetzungsaufwand))

Aufgrund einer subjektiven Einschätzung der externen Berater steht das Modell 2 (Baukommission als Exekutivorgan) im Vordergrund. Aus ihrer Sicht ergibt sich folgende Reihenfolge in der Bewertung:

Platz 1: Modell 2

Platz 2: Modell 3

Platz 3: Modell 4

Platz 4: Modell 1 (Ist-Zustand)

Vor diesem Hintergrund empfehlen die Berater, die heute bestehende Regelung zu revidieren.

3. Der Gemeinderat hat sich anlässlich einer Klausur eingehend mit diesen Modellen und ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen auseinandergesetzt. Er hat in diesem Zusammenhang namentlich auch Herrn Jürg Rüedi vom AGR befragt. Im Einklang mit dessen Einschätzungen und den Empfehlungen der externen Berater der GPK hat der Gemeinderat das **Modell 2 als Bestvariante** eruiert. Er will dieses Modell mit zwei spezifischen **Elementen** ergänzen:

- Bei grossen Bauvorhaben (Bausumme von über CHF 5 Mio.) ist neu der **Gemeinderat** für den Bauentscheid zuständig.
- Kleine Baubewilligungsgesuche sollen künftig von der **Bauverwaltung** direkt und selbständig entschieden werden.

Dieses Modell "2 plus" hat aus Sicht des Gemeinderats insbesondere folgende **Vorteile**:

- Die Baukommission als grundsätzlich bekanntes und breit abgestütztes Organ wird für den wesentlichen Teil der Baugesuche beibehalten.
- Bei grossen Bauvorhaben, welche in aller Regel für die Gemeinde eine grosse Bedeutung und / oder eine gewisse politische Brisanz haben, ist neu der Gemeinderat zuständig. Damit ist sichergestellt, dass im Entscheidgremium eine ausgeprägte politische Sensibilität vorhanden ist. Massgeblich ist aber auch bei grossen Vorhaben immer die baurechtliche Einschätzung eines Gesuchs. Mit der Festlegung einer Grenze bei CHF 5 Mio. wird erreicht, dass
 - a) eine willkürfreie, rechtlich einwandfreie Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Gemeinderat und Baukommission festgelegt wird (die Bausumme muss mit jedem Gesuch eingereicht werden und ist auf ihre Plausibilität ohne Weiteres überprüfbar) und
 - b) der Gemeinderat nicht mit Baugesuchen "überschwemmt" wird (gestützt auf die Baugesuche der letzten zehn Jahre kann bei dieser Grenze mit +/- einem Baugesuch pro Jahr für den Gemeinderat gerechnet werden).

Für die Erarbeitung dieser Lösung hat der Gemeinderat Herrn Dr. iur. Daniel Arn beigezogen.

- Die kleinen Baugesuche (wegen ihrer beschränkten Tragweite müssen diese nicht öffentlich publiziert werden) können künftig effizienter direkt durch die Bauverwaltung erledigt werden.

- Die Arbeit der Baukommission kann verwesentlich und damit aufgewertet werden.
- Das Modell 2 mit einer dem Gemeinderat zugeordneten Baukommission ist bei bernischen Gemeinden weit verbreitet, dadurch relativ gut bekannt und auch gut akzeptiert.
- Mit der Besetzung des Kommissionspräsidiums durch den oder die RessortvorsteherIn Bau kann der Gemeinderat direkt auf die Arbeit der Baukommission einwirken.

Die Umsetzung dieses "Modells 2plus" erfolgt im Rahmen der laufenden Totalrevision des Baureglements. Im Rahmen der öffentlichen Mitwirkung im März 2011 können sich die politischen Parteien zu diesem Vorschlag des Gemeinderats äussern. Die formelle Beratung des Baureglements durch das Parlament erfolgt im Spätherbst 2011.

Zum heutigen Zeitpunkt zu entscheiden ist lediglich der Antrag des Gemeinderats, dass die Baukommission künftig von der Beratung des Gemeinderats bei allen Vorhaben im Hochbaubereich entbunden werden soll (vgl. Ziffer 2.1 Bst d vorstehend). Diese in Ziffer 1 des Anhangs zur Gemeindeordnung heute bestehende Regelung ist in den vergangenen Jahren nie zum Tragen gekommen. Bei grösseren Bauvorhaben hat der Gemeinderat jeweils nicht ständige projektbezogene Baukommissionen eingesetzt (Tagesschule Horbern, Sportanlage Füllerich etc.). Diese heute praktizierte Lösung ist besser als die im Anhang zur Gemeindeordnung vorgesehene Regelung. Sie erlaubt es, je nach Hochbauvorhaben, eine massgeschneiderte Zusammensetzung der Baukommission vorzunehmen. Die Beratung bei Hochbauvorhaben ist im Übrigen eine völlig andere Aufgabe als die baupolizeilichen Befugnisse. Es ergeben sich zwischen diesen zwei Aufgaben keinerlei Synergien.

Aus all diesen Überlegungen beantragt der Gemeinderat dem Parlament, die heutige Aufgabe der Baukommission als "Beratendes Organ des Gemeinderats für alle Vorhaben im Hochbau" in Ziffer 1 des Anhangs zur Gemeindeordnung zu streichen, Beilage 3.

3.2 Überprüfung von bestehenden Reglementen und Nutzungsvorschriften

1. Wie der Gemeinderat auch in seiner Antwort auf das Postulat FDP/jf-Fraktion betreffend die Nachbearbeitung des Bundesgerichtsurteils zum Projekt KAMATA ausgeführt hat, wird im Rahmen des 3. Schritts der Ortsplanungsrevision geprüft, ob im **Baureglement** unklare **Nutzungsbestimmungen** vorhanden sind. Soweit dies der Fall sein sollte, werden diese geändert. Damit sollen der Baukommission optimale Bedingungen für ihre Arbeit geschaffen werden.
2. Die gleiche Überprüfung erfolgt auch bezüglich der **Nutzungsvorschriften** in den **Überbauungsordnungen**. Im Sinne eines schrittweisen und systematischen Vorgehens erfolgt dies nach dem Abschluss des 3. Schritts der Ortsplanungsrevision, d.h. im Jahr 2013.

3.3 Schnittstelle Ressorts Bau und Planung

Im Rahmen der Abklärungen durch die GPK wurde auch die Frage aufgeworfen, ob es sinnvoll wäre, die beiden Ressorts Bau und Planung künftig zusammenzulegen. Heute werden diese in Muri bekanntlich von zwei Mitgliedern des Gemeinderats betreut (Planung: Gemeindepräsident Hans-Rudolf Saxer / Bau: Gemeinderat Roland Meyer).

In diesem Zusammenhang gilt es vorweg festzustellen, dass die vereinzelt aufgetretenen Diskussionen betreffend Bauentscheiden in keinem Zusammenhang mit der Frage der Ressortzuteilung stehen. Die Ressortzuteilung liegt gemäss Art. 47 Ziff 5 der Gemeindeordnung in der abschliessenden Kompetenz des Gemeinderats. Letzterer lässt sich bei dieser Entscheidung insbesondere von den Kriterien der Zusammenfassung ähnlicher Aufgabenbereiche, der zeitlichen Belastung, der Eignung und Neigung der Ratsmitglieder sowie der Kontinuität leiten (Art. 7 Geschäftsordnung Gemeinderat). Ob die Ressorts Bau + Planung von einem einzigen Mitglied des Gemeinderats betreut werden sollen oder nicht, lässt sich nicht klar mit ja oder nein beantworten. Beide Varianten haben je ihre Vor- und Nachteile. Wichtig in diesem Zusammenhang ist namentlich auch die konkrete personelle Zusammensetzung des Gemeinderats und die laufenden grösseren Projekte in den beiden Ressorts (Zeitbelastung). Nach Abwägung aller Elemente ist der Gemeinderat zum Schluss gekommen, dass die getrennte Betreuung der beiden Ressorts zur Zeit die zweckmässigere Lösung ist. Die unabdingbare Zusammenarbeit unter diesen zwei Ressorts ist heute wie folgt sichergestellt:

- regelmässige Kontakte unter den Ressortvorstehern;
- zweckmässige Projektorganisation im Rahmen der Ortsplanungsrevision;
- Bereiche Planung und Bau werden auf der obersten Kaderstufe der Verwaltung von der gleichen Person betreut (Rolf Eberhard).

Da sich die Verhältnisse ändern können, wird diese Frage zu Beginn der nächsten Legislatur, d.h. in zwei Jahren erneut geprüft werden. Interessant in diesem Zusammenhang ist auch ein Vergleich mit anderen grösseren Agglomerationsgemeinden: Von zehn Vergleichsgemeinden kennen deren sieben die gleiche Regelung wie Muri.

3.4 Präsidium anderer entscheidbefugter ständiger Kommissionen

In der Gemeinde Muri gibt es drei ständige Kommissionen, welche entscheidbefugt sind. Entscheidbefugt heisst in diesem Zusammenhang, dass sie gesetzlich ermächtigt und verpflichtet sind, gemeindeintern abschliessend zu verfügen. Es handelt sich um folgende Kommissionen:

- Baukommission
- Schulkommission
- Vormundschafts- + Sozialkommission

Die anderen ständigen Kommissionen der Gemeinde Muri haben demgegenüber rein beratende Funktionen.

Im Rahmen der Weiterentwicklung und Optimierung der Baupolizei in unserer Gemeinde ist der Gemeinderat zum Schluss gelangt, dass er das "Modell 2plus" vorschlägt, welches unter anderem das Präsidium der Baukommission durch das zuständige Gemeinderatsmitglied vorsieht (vgl. Abschnitt 3.1 vorstehend). Es stellt sich somit zwangsläufig die Frage, ob bei den zwei anderen entscheidbefugten Kommissionen nicht auch eine gleiche Lösung getroffen werden sollte.

Im Fall der **Schulkommission** ist diese Frage zu bejahen. Es gibt keinen triftigen Grund, hier zu einem anderen Schluss zu kommen als bei der Baukommission. Der Bildungsbereich ist ebenfalls ein wichtiger Bereich der kommunalen Aufgabenerfüllung, in dem es angemessen erscheint, dass der Gemeinderat direkt auf die Aufgabenerfüllung der Kommission einwirken kann. Parallel zur Baukommission soll diese Neuregelung ebenfalls auf Beginn der neuen Legislaturperiode, d.h. per 1.1.2013, erfolgen. Notwendig ist eine Änderung von Ziff. 6 des Anhangs zur Gemeindeordnung (= Beschluss des Parlaments, unter Vorbehalt des fakultativen Referendums, vgl. Art. 51 Abs. 2 Gemeindeordnung).

Bei der **Vormundschafts- und Sozialkommission** sollte mit einem entsprechenden Entscheid noch zugewartet werden. Das Erwachsenen- und Kinderschutzrecht (EKSR) wird gestützt auf Vorgaben des Bundes durch Beschlüsse des Kantons im Zeitraum 2013 / 2014 neu organisiert. Die Gemeinden werden gewisse Kompetenzen zugunsten neu zu schaffender regionaler Vormundschaftsbehörden verlieren. Dies wird zu Änderungen in diesem Bereich auch in Muri führen. Es macht Sinn, die Frage des Präsidiums zum dannzumaligen Zeitpunkt - en connaissance des causes - zu treffen.

3.5 Personelle Kapazitäten Bauverwaltung

Es ist eine Tatsache, dass die Planungs- und Baubewilligungsverfahren zeitlich immer aufwändiger und tendenziell komplexer werden. Die übergeordneten Vorgaben von Bund und Kanton nehmen laufend zu. Damit der geforderte hohe Qualitätsstandard auch auf Dauer sichergestellt werden kann, muss die nötige personelle Kapazität bereitgestellt werden. Der Bereich Hochbau + Planung (seit 2005 zusätzlich auch zuständig für die Liegenschaften der Gemeinde), namentlich der verantwortliche Bereichsleiter Rolf Eberhard, arbeitet seit einiger Zeit an der Grenze der Belastbarkeit. Dies hat u.a. auch dazu geführt, dass wegen Kapazitätsengpässen gewisse Projekte nicht in den gewünschten Zeiträumen realisiert werden konnten. Mit der im Frühjahr 2013 anstehenden Pensionierung des Bereichsleiters wird zudem viel Erfahrung und know how verloren gehen. Vor diesem Hintergrund hat der Gemeinderat eine Arbeitsplatzbewertung in Auftrag gegeben. Diese ist zum Ergebnis gelangt, dass die personellen Kapazitäten um eine Stelle erhöht werden sollten. Der Gemeinderat hat sich von dieser Bewertung überzeugen lassen und hat der Stellenschaffung grundsätzlich zugestimmt. Zurzeit werden die konzeptionellen Arbeiten für die künftige Struktur dieses Bereichs bzw. der einzelnen Stellen geleistet und anschliessend wird die Stelle ausgeschrieben. Die nötigen Stellenpunkte auf der Bauverwaltung (vakante Stelle des früheren Bauverwalters) sind vorhanden.

4 ANTRAG

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir dem Grossen Gemeinderat, folgenden

B e s c h l u s s

zu fassen:

1. Vom Bericht des Gemeinderats zur Organisation der Baupolizei wird Kenntnis genommen.
2. Die Änderung von Ziffer 1 des Anhangs zur Gemeindeordnung vom 23. Mai 2000 wird erlassen.
3. Der Beschluss gemäss Ziffer 2 unterliegt dem fakultativen Referendum

Muri bei Bern, 20. Dezember 2010

GEMEINDERAT MURI BEI BERN
Der Präsident: Die Sekretärin:

Hans-Rudolf Saxer Karin Pulfer

Beilagen:

1. Bericht GPK vom 21. Oktober 2008
2. Weisungen über die Kommunikation betreffend Baubewilligungsentscheide vom 22. Dezember 2008
3. Änderung von Ziffer 1 des Anhangs zur Gemeindeordnung