

Gutachten

Künftige Organisation Baubehörde und Baugesuchsprüfung

Verfasser:
Christian von Ballmoos, dipl. Siedlungsplaner HTL, NDS ENBAU

LUTZ, SCHMID INGENIEURE AG; Giacomettistrasse 110, 7006 Chur

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage	3
1.1.	Auftrag	3
1.2.	Grundlagen	3
1.3.	Politische und organisatorische Strukturen	3
1.4.	Baugesuchsprüfung bisher	4
1.4.1.	Verfahrensablauf	4
1.4.2.	Gesetzliche Grundlagen	5
1.4.3.	Inhalt einer Baugesuchsprüfung	5
1.5.	Kantonale Raumplanungsgesetzgebung	6
1.6.	Rahmenbedingungen und Problemstellungen	6
2.	Ziele gemäss kantonaler Raumplanungsgesetzgebung:	7
3.	Künftige Organisation der Baugesuchsprüfung	7
3.1.	Variante 1	8
3.2.	Variante 2	9
3.3.	Variantenvergleich / Nutzwertanalyse	10
3.3.1.	Nutzwertanalyse	10
3.3.2.	Beurteilung	10
4.	Empfehlung	12

1. Ausgangslage

1.1. Auftrag

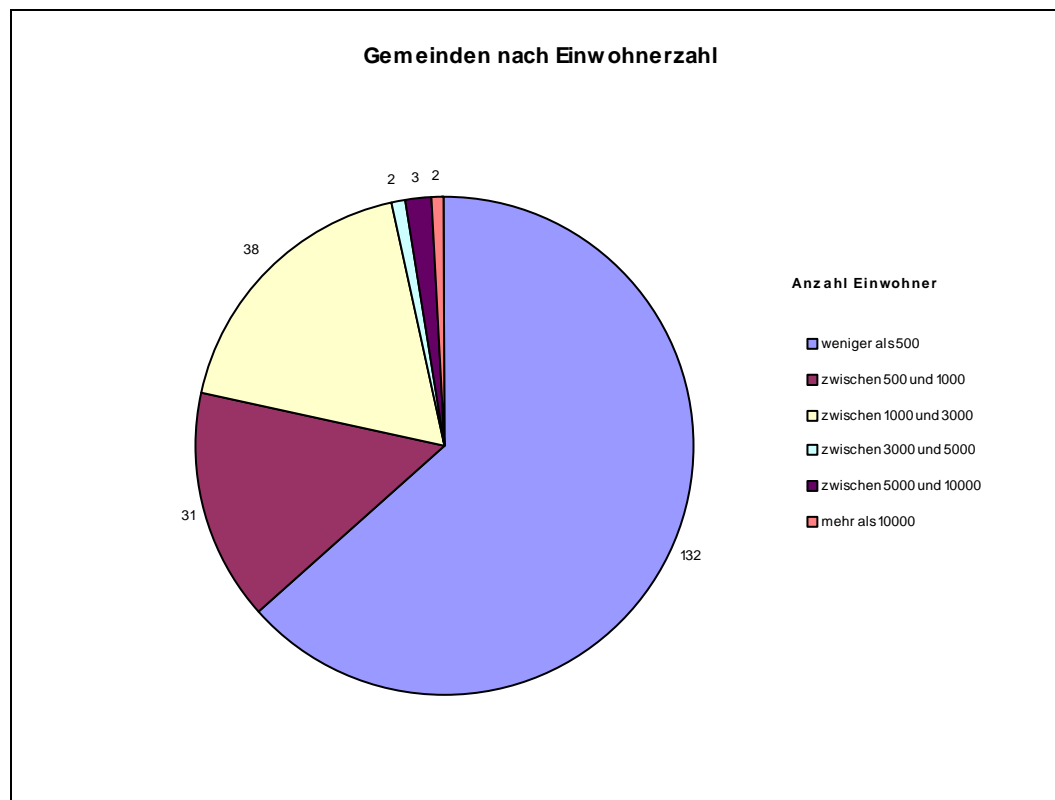
Anlässlich einer Besprechung vom 16. Juni 2005 mit Herr Cla Semadeni ist uns der Auftrag erteilt worden zu Händen des Raumplanungsamtes Graubünden die mögliche Organisation der Baubehörde und der Baugesuchsprüfung aufzuzeigen. Dabei soll auf die neue Raumplanungsgesetzgebung des Kantons Graubünden sowie die gewachsenen Strukturen des Kantons eingegangen werden. Zudem sollen die Erfahrungen und Modelle anderer Kantone genutzt werden.

1.2. Grundlagen

Die Arbeit stützt sich auf die neue kantonale Raumplanungsgesetzgebung, das Musterbaugesetz 1998 mit Anpassungen, den Entwurf des neuen Musterbaugesetzes, das Wirtschaftsleitbild Graubünden 2010 sowie verschiedene Raumplanungs- und Baugesetze anderer Kantone. Insbesondere dient auch das Raumplanungs- und Baugesetz des Kantons Zürich als Beispiel.

1.3. Politische und organisatorische Strukturen

Graubünden ist klein strukturiert und umfasst momentan 208 Gemeinden. Wie aus dem untenstehenden Diagramm hervorgeht, weisen 132 Gemeinden weniger als 500 Einwohner auf. Nur gerade 7 Gemeinden haben mehr als 3000 Einwohner.



Die Gemeinden arbeiten auf verschiedensten Gebieten in unterschiedlichen Formen (Zweckverbände, Regionen, gemeinsame Verwaltung, etc.) zusammen. Trotzdem verfügt jede Gemeinde noch über eine selbständige Behörde und eigene Gesetze. Zudem ist die Gemeindeautonomie im Kanton Graubünden stark verankert. Einzelne Gemeindefusionen haben in der Zwischenzeit stattgefunden oder sind in Vorbereitung. Eine Zusammenlegung von zwei oder mehreren Gemeinden mit geringer Einwohnerzahl führt jedoch immer noch zu einer Kleingemeinde.

Die Kleingemeinden stossen immer mehr an ihre Leistungsgrenzen, was durch verschiedene Studien belegt wird. Auch im Bereich der Baugesuchsprüfung haben diese Strukturen weitreichende Folgen. Insbesondere sind folgende Probleme damit verbunden:

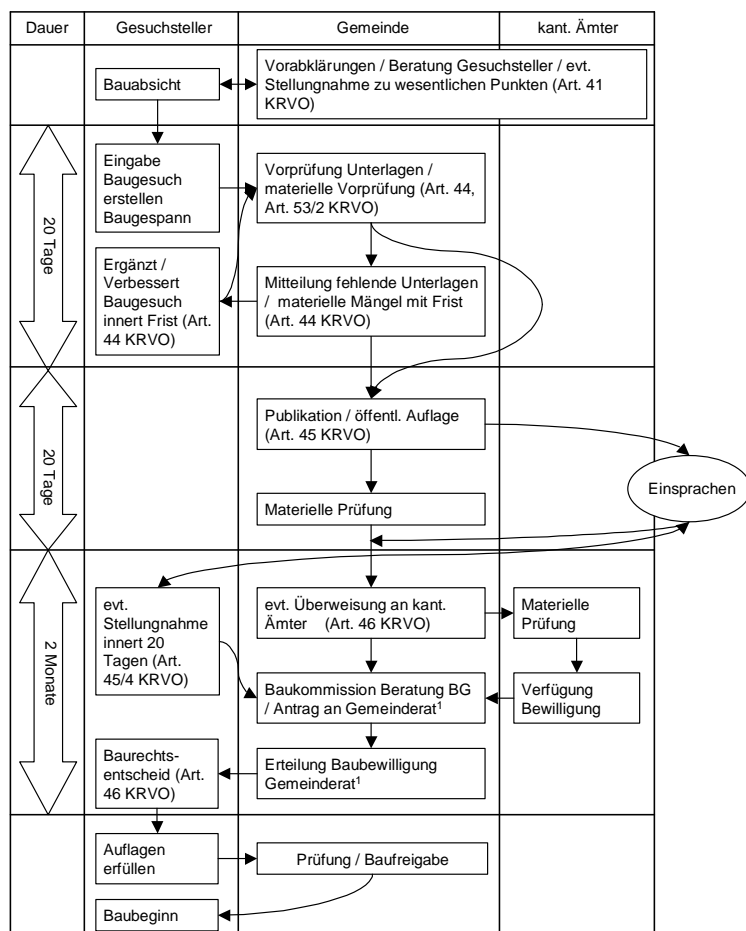
- grosse Regelungsvielfalt (schreckt Investoren ab)
- fehlendes Know-how
- steigende Komplexität der Gesetze und Vorschriften
- ungenügende Qualität der Baugesuchsprüfung
- Mangelnde Rechtssicherheit
- Rekrutierung von Behördenmitgliedern schwierig
- Zu kleiner Umsatz (Anzahl Baugesuch pro Jahr) um Effizienz und Qualität zu steigern
- Häufiger Wechsel der Behörden (Know-how Verlust)
- Interessenskonflikte (Jeder kennt jeden)

1.4. Baugesuchsprüfung bisher

1.4.1. Verfahrensablauf

Heute verfügt jede Gemeinde über ein eigenes Baugesetz und eine eigene Baubehörde (Gemeindevorstand und/oder Baukommission). Die Gemeindeautonomie wird stark über das kommunale Baugesetz und dessen Anwendung definiert, da dies in einer Gemeinde auch sichtbare Spuren hinterlässt. In den kleinen Gemeinden wird die Baugesuchsprüfung meist durch ein Mitglied der Baubehörde vorgenommen. Die Baubehörde entspricht in der Regel dem Gemeindevorstand (vgl. Musterbaugesetz). Die Baubewilligung selbst wird von der Baubehörde oder soweit in ihrer Kompetenz von der Baukommission verfügt. Die nötigen Zusatzbewilligungen werden von den zuständigen kantonalen Ämtern erteilt. Die Baukontrollen sollten ebenfalls durch die Baubehörde vorgenommen werden. In Gemeinden, welche über ein Bauamt verfügen, werden die Gesuchsprüfung und die Baukontrollen durch das Bauamt vorgenommen. Die Baubehörde selbst entscheidet nur über die Bewilligung und allfällige Auflagen. In untenstehendem Diagramm ist der Verfahrensablauf grafisch dargestellt.

Baubewilligungsverfahren innerhalb Bauzone



Der Verfahrensablauf, die Fristen sowie die detaillierte Organisation kann auf Grund unterschiedlicher Baugesetzgebungen in den einzelnen Gemeinden variieren. Dies führt bei Investoren und Architekten öfters zu Unklarheiten und Unsicherheit.

Bei schwierigen oder politisch heiklen Fällen wird manchmal eine externe Fachperson zur Beurteilung des Baugesuchs beigezogen.

1.4.2. Gesetzliche Grundlagen

Bei der Baugesuchsprüfung ist eine Vielzahl von Gesetzen und Normen zu berücksichtigen. Die wichtigsten sind in untenstehender Liste aufgeführt.

Bund:

- Raumplanungsgesetz (RPG)
- Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch (EGzZGB)
- Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG)
- Umweltschutzgesetz (UG)
- Gewässerschutzgesetz
- Waldgesetz
- Landwirtschaftsgesetz
- Energiegesetz (EG)
- Lärmschutzverordnung (LSV)
- Nichtionisierende Strahlung Verordnung (NISV)

Kanton:

- Raumplanungsgesetz
- Umweltschutzgesetz
- Gewässerschutzgesetz
- Strassengesetz
- Energiegesetz
- Landwirtschaftsgesetz
- Waldgesetz
- Brandschutzvorschriften

Gemeinde

- Baugesetz
- Erschliessungsreglement
- Abfallbewirtschaftung

Normen

- SIA-Norm
- VSS-Norm

1.4.3. Inhalt einer Baugesuchsprüfung

Bei der Baugesuchsprüfung sind folgende Themenbereiche zu prüfen:

- Unterlagen (Vollständigkeit, Lesbarkeit)
- Baureife (planungsrechtlich und erschliessungsmässig)
- Grundmasse (Ausnützung, Gebäudeabmessungen, Abstände, etc.)
- Anschluss an öffentliches Strassennetz
- Zusätzliche Bewilligungen kant. Ämter (Wald, Strasse, BAB, Umwelt, etc.)
- Ver- und Entsorgung (Wasser, Abwasser, Abfall, Energie, etc.)
- Energetische Vorschriften
- Personensicherheit
- Brandschutz
- Lärmschutz
- Altlasten
-

Aus dieser nicht abgeschlossenen Liste wird ersichtlich, welche hohen Anforderungen heute an die Personen gestellt werden, welche Baugesuche zu prüfen haben. Dazu kommen die gesetzlich verlangten Kontrollen auf der Baustelle. Dabei ist die Einhaltung der gesetzlichen und normativen Vorschriften sowie der Auflagen zu überprüfen. Insbesondere feuerpolizeiliche und energetische Bestimmungen erfordern ein grosses Fachwissen. Unterlassene oder oberflächliche Kontrollen können dazu führen, dass die gesetzlichen Bestimmungen und Auflagen nur noch schwer durchsetzbar sind. Im weiteren ist für die Durchsetzung der gesetzlichen Bestimmungen und der Auflagen aus der Baubewilligung eine regelmässige Kontrolle unabdingbar.

Diese Aufgaben werden heute meist durch Mitglieder der Baubehörde ausgeführt, welchen teilweise die fachlichen Kenntnisse fehlen und mit einem geringen Entgelt für ihre Tätigkeit entschädigt werden. Die Qualität der Baugesuchsprüfung ist somit sehr Personen abhängig, wobei nebst dem Fachwissen auch eine gehörige Portion Idealismus gefordert ist.

1.4.4. Auswirkungen der kantonalen Raumplanungsgesetzgebung 2005

Mit dem neuen kantonalen Raumplanungsgesetz und der zugehörigen Verordnung werden unter anderem der Verfahrensablauf sowie die Verfahrensfristen auf kantonomer Ebene geregelt. Das Bauwesen an sich bleibt gemäss Art. 85 KRG Sache der Gemeinden. Die Gemeinden sind jedoch aufgefordert das Bauwesen so zu organisieren, dass ein fachlich kompetenter, wirksamer, zeitgerechter und koordinierter Vollzug gewährleistet ist (Art. 85 Abs. 3 KRG).

Mit der neuen Gesetzgebung wird zudem eine Professionalisierung und eine Qualitätsverbesserung angestrebt. Auch soll die überkommunale Zusammenarbeit verstärkt werden.

Diese Ziele und Bestimmungen sind insbesondere für kleine Gemeinden nur schwer zu erfüllen. Die auf kantonomer Ebene festgelegten Bestimmungen zum Verfahrensablauf können sicher eingehalten werden. Die geforderte überkommunale Zusammenarbeit sowie die Qualitätssteigerung kann jedoch nur mit zusätzlichen Massnahmen erreicht werden.

1.5. Problemstellungen

Im Kanton Graubünden ergeben sich aus dem Gesagten folgende Probleme:

- zur Zeit grosse Anzahl von Kleingemeinden, jede Gemeinde hat ihr eigenes Baugesetz, eigene Behörde und Prüforgane -> personelle Besetzung oft schwierig bis unmöglich, Nebenamtstätigkeit, Probleme mit Ausstand (Interessenkonflikte)
- Häufiger Wechsel in den Kommissionen und Behörden -> fehlende Konstanz, Rechtsunsicherheit, mangelnde Erfahrung und fehlendes Know How, mangelnde Dokumentation von Beschlüssen und Ausnahmen
- Mangelnde Kenntnisse der heutigen technischen Anforderungen: Energie, Umwelt, Feuerpolizei, etc.
- Neues kantonales Raumplanungsgesetz (KRG) setzt neue Ziele hinsichtlich der überkommunalen Zusammenarbeit sowie des Verfahrensablaufs
- Anderweitige Bestrebungen zur überkommunalen Zusammenarbeit: Gemeindefusionen, Bildung regionaler Zentren (z. B. Datenverwaltung), neue Einteilung der Regionen, Agglomerationspolitik, etc. -> Entwicklung schwer abschätzbar

2. Ziele und Rahmenbedingungen gemäss kantonaler Raumplanungsgesetzgebung:

Ziele

- Die Gemeinde streben eine überkommunale Zusammenarbeit an (Art. 85 Abs. 4 KRG) -> gemeinsame Bauämter, Fachleute / -gremien
- Professionalisierung der Baugesuchsprüfung
- Einhalten der Verfahrensfristen gemäss KRVO
- Verbesserung der Qualität
- Rechtssicherheit
- Kostendeckende Gebührenordnung (**Art. 96 KRG und MBG 99**)

Rahmenbedingungen:

- Nach Art. 85 KRG bleibt das Bauwesen Sache der Gemeinden
- Die Gemeinden organisieren das Bauwesen so, dass ein **fachlich kompetenter**, wirksamer, **zeitgerechter** und koordinierter Vollzug gewährleistet ist (Art. 85 Abs. 3 KRG).

Schlussfolgerung

Engere Fristen und ständig steigende Anforderungen dürfen keine Qualitätseinbusse bewirken. Auf Grund der heute herrschenden strukturellen Verhältnisse und der meist auf Nebenamtlichkeit basierenden Prüfungstätigkeit, können die angestrebten Ziele ohne entsprechende Massnahmen kaum erreicht werden.

3. Künftige Organisation der Baugesuchsprüfung

Im folgenden Kapitel werden zwei mögliche Organisationsformen der kommunalen Baugesuchsprüfung beschrieben und mit dem Ist-Zustand verglichen. Zwischen der Variante „regionales Bauamt“ und „Externer Bauberatung“ sind natürlich auch Mischformen denkbar. Für die Bildung von regionalen Bauämtern kann die bereits vollzogene Neuorganisation der Grundbuchämter als Beispiel herangezogen werden. Variante 2 basiert auf der Organisationsform, wie sie heute schon in verschiedenen Kantonen der Schweiz angewendet wird. Vor allem in den Kantonen Zürich und Aargau haben viele Gemeinden die Baugesuchsprüfung privaten Büros in Auftrag gegeben. Dabei werden die Schnittstellen und Aufgabenbereiche zwischen der Gemeinde und den privaten Büros individuell abgemacht und vertraglich gesichert. So kann die Gemeinde nur soviel externe Dienstleistungen einkaufen, wie sie auch tatsächlich benötigt.

3.1. Variante 1; Regionales Bauamt

Bei dieser Variante werden regionale Bauämter gebildet. Dabei gibt es zwei Organisationsmöglichkeiten:

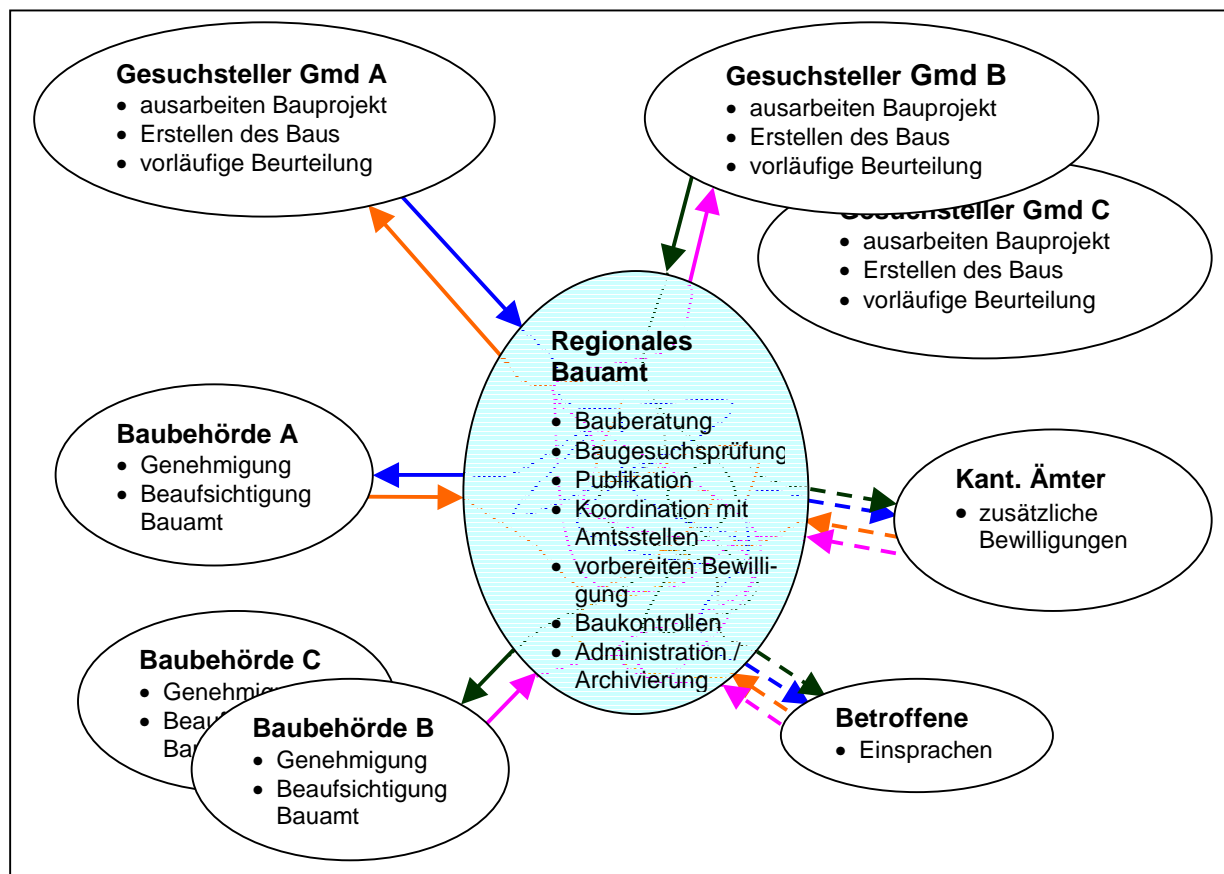
1. Mehrere Gemeinden schaffen zusammen ein neues regionales Bauamt. Dazu wird an einem geeigneten, möglichst zentralen Standort eine Amtsstelle mit Büroräumlichkeiten und entsprechender Infrastruktur eingerichtet. Zudem werden die nötigen Fachpersonen eingestellt, welche die Baugesuchsprüfung und die dazugehörige Administration erledigen. Die Kosten für den Betrieb des Amtes werden von den beteiligten Gemeinden finanziert, wobei der Betrieb durch die Baugesuchsgebühren getragen werden sollte. Falls nicht die gesamten Kosten den Gesuchstellern überwältigt werden können (ungenügende Auslastung des Bauamtes), sind diese durch die beteiligten Gemeinden selbst zu tragen. Diesbezüglich ist ein Verteilschlüssel aufzustellen.
2. Die kleinen Gemeinden schliessen sich dem Bauamt einer benachbarten grösseren Gemeinde an. Dazu sind keine neuen Infrastrukturen zu schaffen. Die Kosten sind nach Möglichkeit durch die Gebühren zu finanzieren. Im Übrigen sind alle dem Bauamt angeschlossenen Gemeinden an den Kosten zu beteiligen.

Über den gesamten Kanton betrachtet sind beide Möglichkeiten je nach Situation und Kapazität der bestehenden Bauämter möglich. Bei beiden Varianten wird nur die Prüfung und die Administration an die Amtsstelle ausgelagert. Die Entscheidungskompetenz selbst bleibt selbstverständlich bei der zuständigen Behörde in der Gemeinde. Das Bauamt steht in ständigem Kontakt mit der zuständigen Baubehörde und informiert diese laufend über den Stand der laufenden Baugesuche.

Die gesetzlich erforderlichen Baukontrollen werden ebenfalls durch das Bauamt vorgenommen. Bei Problemfällen ist allenfalls die zuständige Baubehörde beizuziehen.

Die Zuständigkeiten und Kompetenzen des Bauamtes sind im jeweiligen kommunalen Baugesetz zu regeln.

Das Baugesuch und daraus entstehende Korrespondenzen laufen über das regionale Bauamt. Das Gesuch kommt nur zur kommunalen Baubehörde um den Bewilligungsentscheid zu fällen. Untergeordnete Baugesuche könnten je nach Kompetenzverteilung auch direkt durch das regionale Bauamt erledigt werden.



3.2. Variante 2; Externe Bauberatung

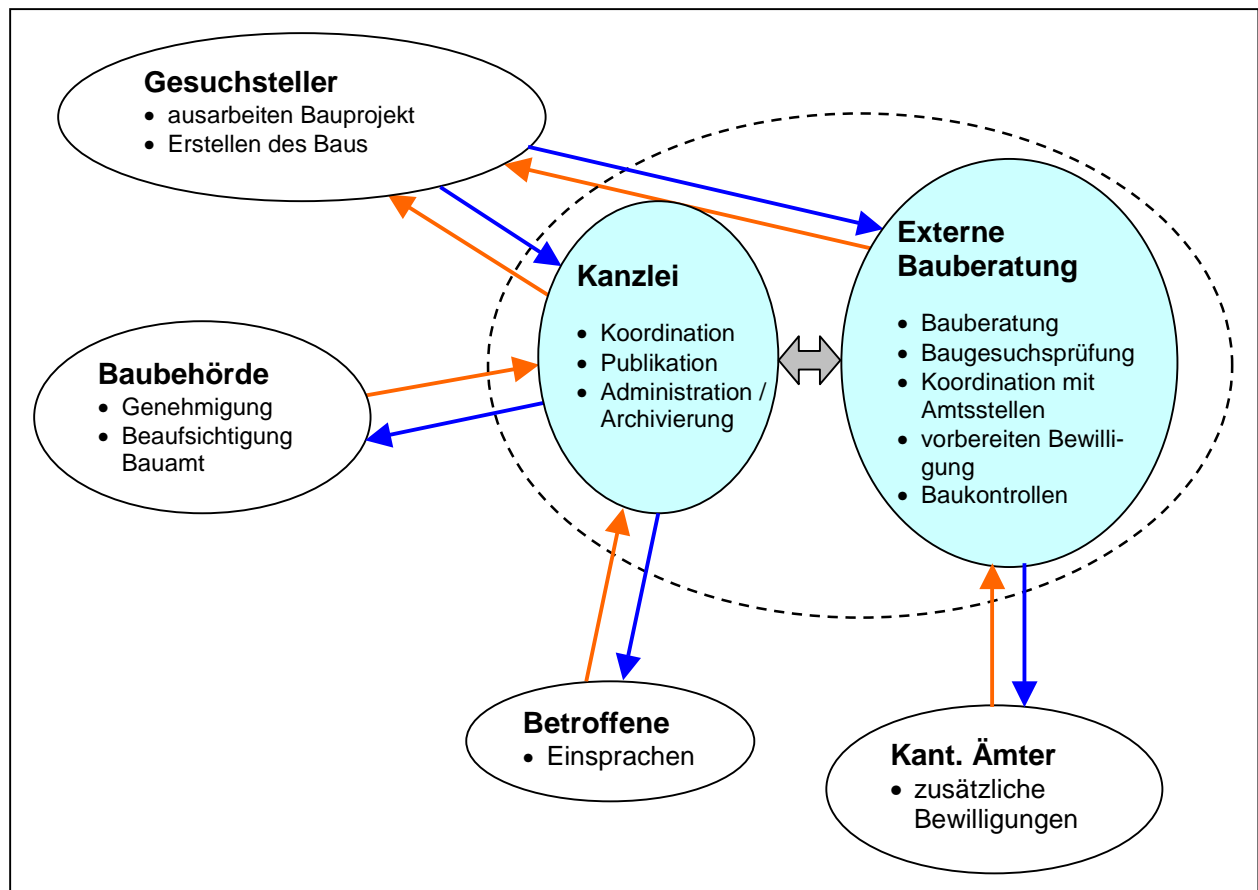
Bei dieser Variante wird die Baugesuchsprüfung an externe Fachleute ausgelagert. Die Administrativenarbeiten werden von der Gemeindekanzlei geführt. Die Entscheidungskompetenz bleibt selbstverständlich bei der zuständigen Behörde in der Gemeinde.

Die Baukontrollen werden durch das Ingenieurbüro übernommen. Die zuständige Baubehörde wird von der Kanzlei resp. dem externen Berater laufend über den Stand der pendenten Bauprojekte informiert.

Die Zuständigkeiten und Kompetenzen der Gemeindekanzlei sowie des externen Beraters sind im jeweiligen kommunalen Baugesetz resp. in einem Vertrag zu regeln. Wichtig ist dabei, dass die Schnittstellen zwischen Kanzlei, Baubehörde und Berater genau definiert und geklärt werden. Um Missverständnisse und Doppelspurigkeiten zu vermeiden sind diese Abmachungen schriftlich festzuhalten.

Die Korrespondenzen laufen über die Kanzlei. Baukontrollen können samt Schriftverkehr direkt über das beratende Büro abgewickelt werden.

Die Kosten für die Baugesuchsprüfung sollten vollumfänglich dem Gesuchsteller überwält werden. Mittels einer entsprechenden Gebührenverordnung hat die Gemeinde dafür zu sorgen, dass die Baugesuchsprüfung kostenneutral bleibt.



3.3. Variantenvergleich / Nutzwertanalyse

3.3.1. Nutzwertanalyse

Beim Variantenvergleich und der Nutzwertanalyse werden die beiden oben beschriebenen Varianten sowie der Ist-Zustand (status quo) miteinander verglichen. Die Bewertung bezieht sich auf mittlere und kleine Gemeinden, welche nicht über ein professionell organisiertes Bauamt mit den entsprechenden Fachleuten verfügen.

Im Detail sind die drei Hauptkriterien Kosten, Qualität und Betriebsorganisation beurteilt worden. Die Qualität ist dabei am höchsten gewichtet worden, da gemäss Art. 85 KRG diesbezüglich eine Verbesserung angestrebt wird. Die Betriebsorganisation hat direkt Auswirkungen auf die Qualität und ist deshalb auch relativ stark gewichtet worden. Die Kosten sind heute und künftig ein wichtiger Faktor und fliessen mit 25% in die Untersuchung ein.

Kriterien	Gewicht	status quo		Variante 1		Variante 2	
		Bew.	Total	Bew.	Total	Bew.	Total
Kosten	25	5.2	130	4.0	100	4.8	120
- Gesuchsteller		5.5		4.0		4.0	
- Gemeinde		5.0		4.0		5.0	
- Infrastruktur		5.0		4.0		5.5	
Qualität	40	4.0	160	5.4	216	5.3	212
- Fristeinhaltung		5.0		5.5		5.0	
- Fachkompetenz		3.5		5.5		5.5	
- Kundenberatung		4.0		5.5		5.5	
- Kontrollwesen		3.5		5.0		5.0	
Betriebsorganisation	35	4.6	161	5.0	175	5.0	175
- Schnittstellen		5.0		5.0		4.5	
- Flexibilität		4.0		4.5		5.5	
- Datenbewirtschaftung		4.0		5.5		5.5	
- Kundennähe		5.5		5.0		4.5	
Total	100		451		491		507

Benotung von 1 schlecht bis 6 sehr gut

3.3.2. Beurteilung

Kosten

Bei der Beurteilung der Kosten sind die drei verschiedenen Varianten aus Sicht des Gesuchstellers (Prüfungsgebühren) und der Gemeinde betrachtet worden. Für den Gesuchsteller sind bei den Varianten 1 und 2 gegenüber dem heutigen Zustand höhere Kosten zu erwarten. Dies weil heute die Prüfung meist nebenamtlich gegen eine geringe Entschädigung getätigt wird. Durch die vorgesehene Professionalisierung des Prüfungsverfahrens entstehen höhere Kosten, welche jedoch durch eine erhebliche Qualitätssteigerung begründet werden können.

Für die Gemeinde sollte sich an sich nichts ändern, da die Kosten dem Gesuchsteller weiterverrechnet werden. Bei der Variante regionales Bauamt hat sich die Gemeinde jedoch auch am unproduktiven Aufwand des Bauamtes zu beteiligen. Dies ergibt für die Variante 1 eine schlechtere Bewertung. Bei Variante 2 muss die Gemeinde nur den tatsächlichen Prüfungsaufwand bezahlen, welcher im Normalfall dem Gesuchsteller weiter verrechnet werden kann.

Bei den Infrastrukturkosten schneidet die Variante mit einem externen Beratungsbüro am besten ab. Die notwendige Infrastruktur muss in diesem Fall vom externen Büro bereitgestellt werden. Bei den beiden anderen Varianten muss die Infrastruktur vom Gemeindewesen entweder zur Verfügung gestellt werden oder sie muss sich finanziell daran beteiligen.

Qualität

Die Qualität ist nach den vier Kriterien Fristeinhaltung, Fachkompetenz, Kontrollwesen und Kundenberatung beurteilt worden. Die Fristeinhaltung sollte für ein professionelles regionales Bauamt kein Problem darstellen, da die Koordination sowie die Prüfung vom Bauamt gemacht wird. Auch bei den anderen beiden Organisationsformen sollten die Fristen eingehalten werden können. Bei der Variante Status quo besteht die Gefahr, dass auf Grund von Überlastung der zuständigen Personen die Fristen nicht eingehalten werden können. Bei der Variante 2 können unklare Schnittstellenregelungen eventuell zu Verzögerungen im Verfahrensablauf führen. Aus diesen Gründen schneidet bei dieser Betrachtung die Variante 1 am besten ab.

Bei der Fachkompetenz sind die beiden Varianten 1 und 2 dem heutigen Zustand klar vorzuziehen. Heute erfolgt in vielen kleinen und mittleren Gemeinden die Baugesuchsprüfung durch ein oder mehrere Mitglieder der Baukommission. Es handelt sich dabei zwar meist um eine Fachperson aus dem Bauwesen. Die Prüfung selbst betrifft jedoch verschiedenste Fachgebiete. Eine umfassende Prüfung erfordert einen hohen zeitlichen Aufwand, welche einer nebenamtlich tätigen Person nicht immer zur Verfügung steht. Zudem entspricht die Entschädigung meist nicht der anspruchsvollen Tätigkeit. Bei den Varianten 1 und 2 wird die Prüfung durch, der Aufgabe entsprechend ausgebildete, Fachleute vorgenommen. Diese werden auch ihrer Funktion und Tätigkeit gemäss entschädigt. Durch diese Professionalisierung ist eine erhebliche Qualitätssteigerung bei der Baugesuchsprüfung zu erwarten.

Die Beratung der Gesuchsteller wird heute in kleinen Gemeinden von der Kanzlei und der Baukommission vorgenommen. Bei den beiden anderen Varianten erfolgt die baurechtliche Beratung durch Fachleute. Bei Gestaltungs- oder Auslegungsfragen wird die Entscheidungsbehörde beigezogen oder es wird eine vorläufige Beurteilung verlangt. Die beiden Varianten sind somit der heutigen Situation vorzuziehen.

Das Kontrollwesen wird heute von Baukommissionsmitgliedern vorgenommen. Die erforderlichen Abnahmen werden am Feierabend oder an Wochenenden gemacht. Zu dieser Zeit sind die Verantwortlichen für den Bau meist nicht anwesend. Auf Probleme oder Mängel kann nicht direkt hingewiesen werden. Zudem fehlt auch meist die nötige Fachkompetenz für eine umfassende Baukontrolle. Bei den beiden anderen Varianten wird die Baukontrolle durch Fachleute, während der üblichen Arbeitszeiten durchgeführt. Dabei kann wenn nötig auf der Baustelle sofort reagiert werden. Zudem können regelmässig Baukontrollen durchgeführt und somit die Präsenz erhöht werden. Dies verbessert auch die Umsetzung der gültigen baulichen Vorschriften.

Betriebsorganisation

Bei der Beurteilung der Betriebsorganisation sind die vier Kriterien Schnittstellen, Flexibilität, Datenbewirtschaftung und Kundennähe betrachtet worden. Die Organisation der Schnittstellen ist vor allem bei der Auslagerung an private Unternehmen ein Risikofaktor. Mit klaren, vertraglichen und gesetzlichen Regelungen können jedoch Doppelspurigkeiten und Unklarheiten auf ein Minimum reduziert werden. Bei den anderen beiden Organisationsformen sollten diesbezüglich keine Probleme auftreten. Klare Regelungen sind jedoch auch hier nötig.

Beim Kriterium Flexibilität schneidet Variante 2 am besten ab. Hier wird das Risiko der schwankenden Auftragslage vollständig an die privaten Anbieter übertragen. Dies bedeutet, dass nur die tatsächlich vollbrachte Leistung entschädigt wird. Auch auf künftige Entwicklungen etc. muss nicht die Gemeinde selbst, sondern der Auftragnehmer (Weiterbildung, Infrastruktur, etc.) reagieren. Im Weiteren kann diese Lösung direkt eingeführt und umgesetzt werden.

Bei Variante 2 kann jede Gemeinde selbst bestimmen, welche Bereiche bzw. Baugesuche extern geprüft werden sollen. So können kleine Bauvorhaben von der kommunalen Baubehörde direkt behandelt werden. Bei Variante 1 hingegen werden sämtliche Baugesuche durch das Bauamt geprüft und für die kommunale Baubehörde vorbereitet, was mit einem grösseren Arbeitsaufwand verbunden ist.

Die Datenbewirtschaftung hat direkte Auswirkungen auf die Qualität. In den kleineren bis mittleren Gemeinden werden die Baugesuche heute meist ungenügend dokumentiert. In den Bewilligungen fehlen meist baurechtliche Begründungen für den Entscheid sowie die zugehörigen Auflagen oder allfällige Ausnahmegewilligungen. Dadurch kann eine klare Anwendungspraxis nur schwer entwickelt werden und bei einem Behördenwechsel geht eine grosse Menge an Wissen verloren. Bei den beiden anderen Varianten wird der Bewilligungsantrag mit den entsprechenden juristischen Begründungen durch Fachleute vorbereitet. Dadurch kann die Grundlage für eine einheitliche Anwendungspraxis geschaffen werden. Rechtsunsicherheiten sollten so auf ein Minimum reduziert werden können. Die Varianten 1 und 2 sind deshalb dem Status quo vorzuziehen.

Bei der Kundennähe kann davon ausgegangen werden, dass der Status quo in den meisten Klein- und Mittelgemeinden trotz beschränkter Öffnungszeiten sehr gut ist. Die Gemeindekanzlei dient als Anlaufstelle für die Einwohner und ist Bindeglied zwischen Bürger und Staat. Bei der Bildung regionaler Bauämter (Variante 1) geht dieser enge Kontakt etwas verloren, dafür tritt das regionale Bauamt gegenüber dem Gesuchsteller als einzige Anlaufstelle auf. Bei Variante 2 bleibt die Gemeindekanzlei erste Kontaktstelle für Gesuchsteller. Die Bauberatung wird jedoch durch den externen Berater vorgenommen. Dies führt dazu, dass der Gesuchsteller je nach Sachlage unterschiedliche Ansprechpersonen hat. Dies bedingt eine klare Aufgabenteilung und saubere Definitionen der Schnittstellen.

Gesamtbeurteilung

Die relativ geringen Differenzen zwischen den verschiedenen Varianten kommen daher, dass die Kosten der Qualität gegenüber gestellt werden. Da bessere Qualität mit höheren Kosten verbunden ist, ergibt sich zwischen den verschiedenen Varianten eine relativ geringe Differenz. Die Varianten 1 und 2 sind jedoch dem heutigen Zustand mit seinen unbestrittenen Mängeln klar vorzuziehen.

Die Variante 2 (Auslagerung) schneidet auch gegenüber der Variante 1 (regionales Bauamt) besser ab. Insbesondere sprechen folgende Vorteile für die Baugesuchsprüfung durch private Berater:

- Mit einem Minimum an zusätzlichen Kosten kann eine hohe Qualität erreicht werden.
- Das Risiko der schwankenden Auslastung kann ausgelagert werden.
- Auf sich ändernde territoriale Strukturen (Fusionierung, überkommunale Zusammenarbeit, etc.) kann problemlos reagiert werden.
- Die Massnahme lässt sich schnell und ohne weitere Investitionen umsetzen.
- Die Gemeinde bestimmt auf Grund ihrer Bedürfnisse, was ausgelagert werden soll.

4. Empfehlung

Nach eingehender Analyse der heutigen Situation bei der Baugesuchsprüfung im Kanton Graubünden hat sich gezeigt, dass die Baugesuchsprüfung meist im Nebenamt erledigt wird. Dies führt öfters zu ungenügender und/oder unvollständiger Bearbeitung. Gerade in kleinen Gemeinden ruft diese Organisationsform häufig Interessenskonflikte hervor. Zudem wird mit der neuen kantonalen Raumplanungsgesetzgebung eine Qualitäts- und Effizienzsteigerung angestrebt.

Mit der Bildung von regionalen Bauämtern kann die angestrebte Qualitätssteigerung sicher erreicht werden, wenn entsprechend Fachleute eingestellt werden können. Eine Effizienzsteigerung scheint jedoch fraglich. Dies weil neue Infrastrukturen geschaffen werden müssen und die Frage nach der Grösse des Einzugsgebietes für eine optimale Auslastung nur schwer zu beantworten ist. Zudem besteht die Gefahr, dass die Einteilung allfälligen Fusionsabsichten widerspricht. Die Umsetzung ist im Vergleich zur Auslagerung an private Büros mit einem erheblichen zeitlichen Mehraufwand verbunden.

In der heutigen Situation erscheint deshalb die Auslagerung der Baugesuchsprüfung an private Anbieter am sinnvollsten. Damit werden keine zusätzlichen Infrastrukturen notwendig und die Frage nach der Auslastung kann an die privaten Unternehmen ausgelagert werden. Zudem wird der sich anbahnende Wandel in der Gemeindestruktur nicht durch eine weitere staatliche Einteilung behindert bzw. erschwert. Die Qualitätsansprüche können bei dieser Lösung optimal erfüllt werden, dabei ist zu beachten, dass ein Vertrag mit einem privaten Ingenieurbüro jederzeit kündbar ist. Im Gegensatz zu einem regionalen Bauamt kann schnell auf ungenügende Qualität reagiert werden.