



**Botschaft
des Stadtrates an
den Gemeinderat**

106516 / 630.10.00

**Auftrag GPK betreffend Überprüfung Funktion Baukommission
(GPK-Bericht vom 20. November 2013)**

Antrag

1. Vom Bericht der Überprüfung der Funktion der Baukommission wird Kenntnis genommen.
2. Der Auftrag der GPK, überwiesen am 12. Dezember 2013, wird als erledigt abgeschlossen.

Zusammenfassung

Die städtische Baukommission unterstützt als beratendes Fachgremium den Stadtrat in Baugestaltungsfragen. Das Urteil der Baukommission, welches dem Stadtrat als Antrag unterbreitet wird, ist für diesen nicht bindend. In der Regel folgt der Stadtrat jedoch bei seinen Beschlüssen den Anträgen der Baukommission. Bei der anstehenden Anpassung des Baugesetzes an die harmonisierten Baubegriffe soll auch die Baukommission kritisch hinterfragt werden. Zu prüfen ist, ob es sich bei der Baukommission nach wie vor um ein vom Gemeinderat aufgrund von politischen Zugehörigkeiten gewähltes Fachgremium handeln soll oder ob allenfalls ein neutrales, ortsunabhängiges Expertengremium eine angepasste Aufgabe als Beratergremium besser erfüllen kann.





Bericht

1. Auftrag der GPK

Im Rahmen ihres Berichts zum Voranschlag 2014 vom 20. November 2013 stellte die GPK folgenden Antrag:

„Der Stadtrat wird beauftragt, die Funktion der Baukommission zu überprüfen und dem Gemeinderat schriftlich Bericht zu erstatten.“

Der Antrag wurde einstimmig als Auftrag überwiesen. An der Gemeinderatssitzung vom 12. Juni 2014 wurde die Frist zur Einreichung einer Botschaft bis zur Aprilsitzung 2015 erstreckt.

2. Gesetzliche Rahmenbedingungen

Gemäss den Bestimmungen über die Organisation des Bauwesens im Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden (KRG) organisieren die Gemeinden das Bauwesen so, dass ein fachlich kompetenter, wirksamer, zeitgerechter und koordinierter Vollzug gewährleistet ist (Art. 85 Abs. 2 KRG). Die Stadt Chur regelt die Organisation des Bauwesens im Baugesetz (BauG, RB 611).

Gemäss BauG ist die Baukommission eines der drei zuständigen Organe für die hoheitlichen Aufgaben im Bereich der Raumplanung und der Umsetzung der baugesetzlichen Bestimmungen. Demnach ist der Stadtrat als oberstes Organ die Baubehörde (Art. 2 Abs. 1 BauG). Die Hochbaudienste (vorher Hochbauamt) bzw. das Bausekretariat (vorher Baupolizei) für Baugesuche und die Stadtentwicklung für Areal- und Quartierpläne sind das zweite zuständige Organ für die hoheitlichen Aufgaben im Bereich der Raumplanung und der Umsetzung der baugesetzlichen Bestimmungen. Das Bausekretariat besorgt auch das Sekretariat der Baukommission (Art. 5 Abs. 1 BauG).

Zusammensetzung, Konstitution und Beschlussfähigkeit des dritten Organs, der Baukommission, sind in Art. 3 Abs. 1 bis 4 BauG geregelt.

3. Geschichte

3.1 Bauordnung von 1896

Im siebenten Abschnitt der (ersten) Bauordnung der Stadt Chur vom 28. Juni 1896 wird der Vollzug der Bauordnung in § 50 wie folgt geregelt:



Die Vollziehung der Bauordnung liegt dem Stadtrat ob. Derselbe ist befugt, die Handhabung der Bauvorschriften ganz oder teilweise **einer besonderen Baukommission** zuzuweisen. Der damalige Stadtrat entsprach dem heutigen Gemeinderat.

3.2 Bauordnung von 1948

Mit Beschluss des Stadtrates vom Jahr 1944 wurde auf Antrag der Baukommission für die Überwachung der Durchführung aller Arbeiten, die mit der Ausarbeitung des Bebauungsplans und der Revision der Bauordnung im Zusammenhang standen, eine **besondere, aus 7 Mitgliedern bestehende Bebauungsplankommission** bestellt (Abstimmungsbotschaft zur Revision der Bauordnung der Stadt Chur vom 10. Mai 1948). In der Bauordnung der Stadt Chur vom 4. Juli 1948 ist eine Baukommission nicht erwähnt.

3.3 Baugesetz von 1960

Im Baugesetz der Stadt Chur vom 7. Februar 1960, welches die Bauordnung vom 4. Juli 1948 ersetzte, werden der Vollzug des Baugesetzes und die zuständigen Behörden erstmals festgelegt (Art. 2 Abs. 1 des Baugesetzes). Demnach obliegt der Vollzug des Baugesetzes:

- a) dem Stadtrat (= Parlament);
- b) dem Stadtrats-Ausschuss, bestehend aus vier Mitgliedern des Parlaments;
- c) dem Stadtpräsidenten;
- d) einer **vom Stadtrat zu wählenden Baukommission**;
- e) dem Stadtbauamt.

Zu den Aufgaben des Stadtrats-Ausschusses und der Baukommission wird in Art. 6 Abs. 1 des Baugesetzes von 1960 das Folgende festgehalten:

In besonderen Fällen kann der Stadtrats-Ausschuss, nachdem die Baukommission dazu Stellung genommen hat, Ausnahmen bewilligen oder verfügen:

- a) wenn ausserordentliche Verhältnisse vorliegen und die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften eine unverhältnismässige Härte bedeuten würde;
- b) zum Schutze bestehender Bauten;
- c) für öffentliche Gebäude;
- d) für provisorische Bauten wie Baracken, Buden, Verkaufsstände usw.



Für grössere, zusammenhängende Überbauungen waren (sind) vom Stadtrats-Ausschuss nach vorangegangener Stellungnahme der Baukommission in den Zonen W3 - W5 Ausnahmen bezüglich Höhe und Länge der Gebäude zu gestatten ... (Art. 7 Abs. 1 des Baugesetzes von 1960).

Die Funktion des damaligen Stadtrats-Ausschusses, als Vollzugsbehörde dem Stadtrat unterstellt, ist nicht mit der Funktion der heutigen Baukommission vergleichbar. Hingegen hatte die damalige Baukommission gemäss Art. 4 des Baugesetzes von 1960 ein Antragsrecht zuhanden des Stadtrats-Ausschusses.

3.4 Änderung von Art. 2 Vollzug des Baugesetzes (1994)

In der Fassung von Art. 2 Abs. 1 des Baugesetzes gemäss Volksabstimmung vom 12. Juni 1994 wurden die zuständigen Behörden neu wie folgt bestimmt:

Der Vollzug des Baugesetzes obliegt:

- a) dem Gemeinderat;
- b) dem Stadtrat;
- c) der **vom Gemeinderat zu wählenden Baukommission** und der Natur- und Landschaftsschutzkommission;
- d) dem Stadtbauamt.

3.5 Baugesetz von 2007

Mit dem Inkrafttreten des neuen Baugesetzes am 15. September 2007 wurde das Baugesetz der Stadt Chur vom 7. Februar 1960 mit sämtlichen bisherigen Änderungen aufgehoben. Gemäss Art. 3 des geltenden Baugesetzes wird die Baukommission inklusive Präsidium vom Gemeinderat gewählt (vgl. Ziff. 6).

4. Aufgaben der Baukommission

Die Baukommission beurteilt:

- Baugesuche in der Altstadt (Schutzbereich Altstadt gemäss Generellem Gestaltungsplan (GGP) und Art. 78 BauG);
- Baugesuche in Gebieten mit besonderer Wohnqualität (Erhaltungsbereiche gemäss GGP und Art. 79 BauG);



- Baugesuche von Inventarbauten (geschützte und erhaltenswerte Bauten und Anlagen gemäss GGP und Art. 73 Abs. 1 BauG);
- Baugesuche mit Ausnahmegewilligungen (z.B. für Attikageschosse gemäss Art. 15 Abs. 3 BauG);
- Baugesuche mit Einsprachen;
- Quartierpläne (Folgeplanungen gemäss Art. 88 Abs. 1 und 3 BauG bzw. Art. 51 bis 53 KRG);
- Arealpläne (kommunale Nutzungspläne gemäss Art. 46 bis 50 KRG);
- Vorentscheide (vorläufige Beurteilungen gemäss Art. 41 Abs. 1 KRVO).

Die Baukommission stellt aufgrund ihrer Beurteilung der Baubehörde bzw. dem Stadtrat Antrag (Art. 4 Abs. 1 BauG).

Zudem kann die Baubehörde bei städtebaulich wichtigen Bauvorhaben die Baukommission beiziehen (Art. 5 Abs. 3 BauG).

Die Baukommission kann zuhanden der Baubehörde bzw. des Stadtrates Änderungen der Grundordnung vorschlagen (Art. 4 Abs. 2 BauG).

5. Funktion der Baukommission

Die Baukommission erfüllt die Funktion eines Fachgremiums für Baugestaltungsfragen. Ein solches Fachgremium hat seine Grundlage in den Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden (KRG).

5.1 Gestaltungsberatung bei geschützten Objekten

Die kantonalen Bauvorschriften sehen in Art. 73 Abs. 2 KRG vor, dass dort, wo das Baugesetz oder die Ortsplanung eine Pflicht zur Gestaltungsberatung vorsehen, sich die Bauherrschaft bei der Ausarbeitung der Projektpläne und die Baubehörde bei der Beurteilung des Bauvorhabens durch Fachleute in Fragen der Baugestaltung beraten lassen.

Die Pflicht zur Gestaltungsberatung besteht gemäss Art. 74 Abs. 2 KRG bei baulichen Änderungen an geschützten Objekten (Schutzbereich Altstadt und Inventarbauten). Art. 3 BauG schreibt vor, dass bei solchen Bauvorhaben zusätzlich ein Vertreter der Denkmalpflege Graubünden mit beratender Stimme beigezogen wird.



Die Baukommission beurteilt die Vorhaben bezüglich Baugestaltung und stellt dem Stadtrat Antrag. Als Entscheidungsgrundlage dienen in der Regel die Objektinventare mit den Schutzziele sowie die schriftlichen Stellungnahmen der Denkmalpflege Graubünden.

5.2 Gestaltungsberatung bei Vorhaben in Wohnschutzgebieten

Eine Pflicht zur Gestaltungsberatung für Bauvorhaben in den Wohnschutzgebieten (Erhaltungsbereiche gemäss GGP und Art. 79 BauG) lässt sich aus den kantonalen Bauvorschriften nicht ableiten. Die Baukommission als Fachgremium in Fragen der Baugestaltung beurteilt die Vorhaben in den Wohnschutzgebieten aufgrund der Bestimmung im Baugesetz (Art. 4 Abs. 1 BauG) und stellt dem Stadtrat Antrag.

Als Entscheidungsgrundlage dienen der Anhang zum Baugesetz, beschlossen vom Gemeinderat am 5. Oktober 2006, und die Planungshilfen zu den einzelnen Wohnschutzgebieten in Ergänzung zu Art. 79 BauG, welche jedoch nur als Richtlinien zu betrachten sind und keinen rechtsverbindlichen Charakter haben.

5.3 Gestaltungsberatung bei Quartierplänen

Gemäss Art. 53 Abs. 1 KRG ist der Gemeindevorstand (für die Stadt Chur der Stadtrat) zuständig für die Einleitung und Durchführung der Quartierplanung sowie für Erlass und Änderungen des Quartierplans. Gestützt auf Art. 4 Abs. 1 BauG wird die Baukommission als Fachgremium für Fragen des Stadtbilds und der Baugestaltung beigezogen und stellt dem Stadtrat Antrag.

Die Baukommission beurteilt demnach auch, ob die Folgeplanung für eine sehr gute Beziehung der geplanten Bauten zur baulichen und landschaftlichen Umgebung und untereinander Gewähr bietet und deshalb Abweichungen von allgemeinen Bauvorschriften und von Zonenvorschriften festgelegt werden können. Insbesondere beurteilt die Baukommission, ob und in welchem Ausmass ein Ausnützungsbonus von bis zu 20 % der maximal zulässigen Ausnutzungsziffer gewährt werden kann. Dazu hat die Abteilung Stadtentwicklung eine Entscheidungshilfe für die Bonusvergabe mit verschiedenen Kriterien erstellt.

5.4 Gestaltungsberatung bei Arealplänen

Gemäss Art. 48 Abs. 2 KRG werden Arealpläne vom Gemeindevorstand (in der Stadt Chur vom Stadtrat) erlassen. Die Baukommission wird gestützt auf Art. 4 Abs. 1 BauG



als Fachgremium für Fragen des Städtebaus und der Baugestaltung beigezogen und stellt dem Stadtrat Antrag.

6. Wahl der Baukommission

Die sieben Mitglieder der Baukommission werden alle vier Jahre von den Fraktionen des Gemeinderates vorgeschlagen und vom Gemeinderat gewählt. Die Auswahl erfolgt teilweise aufgrund von fachlichen Qualifikationen und teilweise aufgrund der Parteizugehörigkeit. Bisher wurden ausschliesslich in Chur ansässige Personen vorgeschlagen. In der Legislaturperiode 2013-2016 nehmen zwei Mitglieder des Gemeinderates in der Baukommission Einsitz.

7. Beschlussfähigkeit und Ausstandsregelung

Die Baukommission ist beschlussfähig, wenn mindestens fünf Mitglieder anwesend sind (Art. 3 Abs. 4 BauG).

Die Stadtverfassung legt in Art. 21 fest, wann u.a. in der Baukommission ein Ausstandsgrund vorliegt. Da die gewählten Mitglieder der Baukommission alle in der Stadt Chur wohnen und/oder beruflich tätig sind, kann sich öfters die Situation ergeben, dass nicht nur unmittelbar persönliche Interessen, sondern auch andere Umstände bei den zu beurteilenden Geschäften vorhanden sind oder sein könnten. Im Interesse der Glaubwürdigkeit der Baukommission als unabhängiges Fach- und Beratungsgremium des Stadtrates (als Baubehörde) wird die Ausstandsregelung deshalb streng ausgelegt. Im Zweifelsfall wird das Vorgehen gemäss Art. 21 Abs. 2 der Stadtverfassung angewandt (die Baukommission unter Ausschluss des betreffenden Mitglieds entscheidet darüber, ob ein Ausstandsgrund vorhanden ist).

8. Ist-Zustand

Die heute bestehende, berufliche und örtliche Verbundenheit der Kommissionsmitglieder hat den Vorteil, dass die Geschäfte durch die ortsspezifischen Kenntnisse schneller und effizienter bearbeitet werden können. Es bringt aber auch mit sich, dass immer wieder Interessenskonflikte auftreten. Durch die selbst auferlegte strenge Handhabung der Ausstandsregel kommt es vor, dass die Kommission - in Kombination mit weiteren Absenzen - Mühe hat, die fünf für eine Beschlussfähigkeit notwendigen Mitglieder zusammen zu bringen.



Das gemeinderätliche Auswahlverfahren setzt für die Kommissionsmitglieder keine Fachkompetenz voraus. Die Einarbeitung und die Teamfindung nehmen Zeit in Anspruch. Dies kann zu unnötigen Verzögerungen im Bewilligungsverfahren, Zurückweisungen und Überarbeitungen führen. Die Gewährleistung einer Kontinuität der Beurteilungspraxis über die Legislaturperioden hinaus erweist sich als anspruchsvoll, führt zu Missverständnissen mit der Verwaltung und verunsichert die Bauwilligen. Gleichzeitig kann eine nicht fachliche Bewertung auch bereichernd für die Meinungsfindung sein.

Während der laufenden Legislaturperiode wurden auf Wunsch der Baukommission einige Massnahmen zur Steigerung der Effizienz (Eintreten auf Verlangen bei Bagatellgesuchen, keine Beurteilung bei angepassten Solaranlagen) und zur Sicherung der Einflussnahme der Baukommission, insbesondere im Quartierplanverfahren (Prozess Quartierplanverfahren mit Ablaufschema und Fristen für einzelnen Phasen), erarbeitet und umgesetzt.

9. Weiteres Vorgehen

Bei der fälligen Anpassung des Baugesetzes an die harmonisierten Baubegriffe ist es wichtig, die zukünftige Ausrichtung und Funktion der Baukommission genau zu prüfen und zu hinterfragen. Hierbei geht es nicht nur um die Wahl, ob neutral und ortsunabhängig, sondern auch um die Definition der Funktion und der Aufgaben.

Der Stadtrat ist der Meinung, dass in Zukunft ein ortsunabhängiges, fachlich qualifiziertes Gremium die Baubehörde bei ihren Entscheidungen zur baulichen und räumlichen Stadtentwicklung unterstützen und beraten soll.

Da dieses Fachgremium den Stadtrat berät, soll es - im Gegensatz zu heute - auch durch den Stadtrat gewählt werden. Es beurteilt wichtige planungsrechtliche und bauliche Vorhaben wie Areal- und Quartierpläne, Vorhaben an geschützten Objekten, Vorhaben in der Altstadt, Ausnahmegewilligungen sowie wichtige Bauvorhaben auf ihre städtebauliche, gestalterische und aussenräumliche Qualität und stellt dem Stadtrat als Baubehörde Antrag.



Wir bitten Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Mitglieder des Gemeinderates, dem Antrag des Stadtrates zuzustimmen.

Chur, 17. März 2015

Namens des Stadtrates

Der Stadtpräsident



Urs Marti

Der Stadtschreiber



Markus Frauenfelder

Aktenauflage

- Ablaufdiagramme Baubewilligungsverfahren und QP-Verfahren
- Ablaufschema Baubewilligungsverfahren, inkl. vorläufige Beurteilung und Fristen