2024.SR.0172

Postulat Florence Pärli Schmid (JF)/Simone Richner/Ursula Stöckli/Oliver Berger (FDP): Dauer des Baubewilligungsverfahrens halbieren!

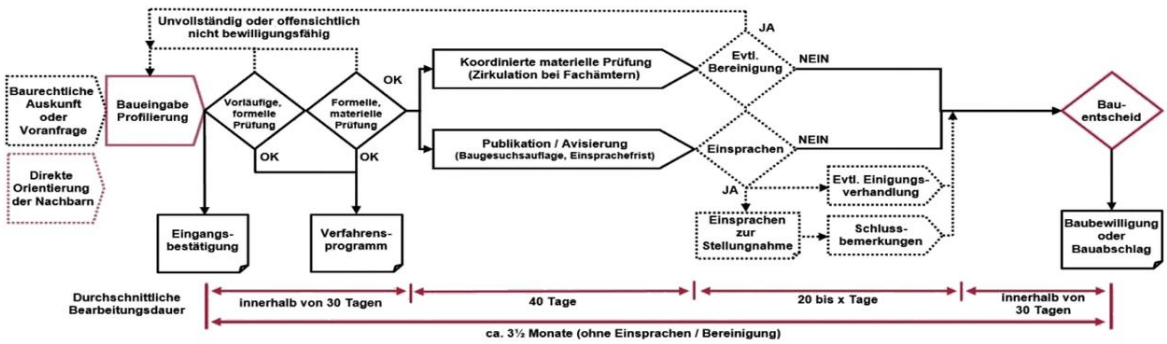
Auftrag

Dem Gemeinderat wird folgender Prüfauftrag erteilt:

1. Es sei zu prüfen, wie das Baubewilligungsverfahren so bald als möglich mit einem digitalen Einreichen der vollständigen Unterlagen gestartet werden kann.
2. Es sei zu prüfen, wie das Baubewilligungsverfahren prozessual transformiert und digital unterstützt werden kann, dass dessen Dauer von 120 auf 60 Tage reduziert wird.
3. Es sei zu prüfen, ob das Bauinspektorat der für das Baubewilligungsverfahren zuständigen Direktion zu unterstellen ist.

Begründung

Mit eBau hat der Kanton Bern am 1. März 2022 den Baubewilligungsprozess im ganzen Kanton Bern so vereinfacht, dass die elektronisch eingereicht und elektronisch bearbeitet werden müssen. «Bis zur Anpassung der gesetzlichen Vorgaben ca. im Jahr 2025 [...] müssen alle elektronisch eingereichten Gesuchsunterlagen zwingend auch zweifach ausgedruckt und unterschrieben per Post zugestellt werden.» schreibt die Stadt allerdings auf ihrer Homepage (www.bern.ch/themen/planen-und-bauen/baubewilligung/ebau, zuletzt besucht am 16.06.2024).
Dieser Medienbruch ist offenbar nicht den Prozessen der Stadt Bern, sondern denjenigen des Kantons geschuldet. Die Postulanten verlangen von der Stadt mit immerhin rund 146'000 Einwohnerinnen und entsprechendem Gewicht, dass sie prüft, wie sie sich verstärkt für einen rein digitalen Prozess des Baubewilligungsverfahrens einsetzen kann und entsprechend beim Kanton vorstellig wird.
Ferner dauern die Baubewilligungsverfahren auch angesichts der herrschenden Wohnungsknappheit mit im Schnitt 120 Tagen derzeit viel zu lange. Der Gemeinderat hat deshalb zu prüfen, wie das Verfahren deutlich beschleunigt werden kann; die digitalen Prozesse sollten hierfür sicherlich hilfreich sein, eventuell müssten auch Zuständigkeiten zur Prüfung und Unterzeichnung der Gesuche angepasst werden. Die Postulanten schlagen eine Anpassung der Fristen wie folgt vor. Das Schema für den Ablauf des Bewilligungsverfahrens ist der Website des Stadtberner Bauinspektorats entnommen (https://www.bern.ch/themen/planen-und-bauen/baubewilligung/ablauf-baubewilligungsverfahren, zuletzt besucht am 16.06.2024):



bisher	innerhalb von 30 Tagen	40 Tage	30 bis x Tage	Innerhalb von 30 Tagen
neu	Innerhalb von 10 Tagen	30 Tage	15 bis x Tage	Innerhalb von 5 Tagen

«Die Dringlichkeit wird vom Büro des Stadtrats abgelehnt.»

Bern, 27. Juni 2024
Erstunterzeichnende: Florence Pärli Schmid, Simone Richner, Ursula Stöckli, Oliver Berger
Mitunterzeichnende: Tom Berger, Nik Eugster, Thomas Hofstetter

Bericht des Gemeinderats

Selbstverständlich begrüsst der Gemeinderat die Stossrichtung des Postulats. Auch der Gemeinderat wünscht sich rasche Baubewilligungsverfahren. Diese müssen aber gemäss den gesetzlichen Vorgaben durchgeführt werden und sollen von guter Qualität sein. Für Investoren für Wohnungsbau ist in den meisten Fällen die Verfügbarkeit sowie die geltenden Bauvorschriften für einen Investitionsentscheid wesentlicher als die Dauer des Verfahrens. Weder Investoren von grösseren Wohnbauprojekten noch private Bauwillige lassen sich durch Baubewilligungsverfahren abschrecken, die einige Woche länger dauern.

Die von den Postulanten vorgeschlagene Kürzung der Verfahren bezieht sich, wie auch das Verfahrensdiagramm des Bauinspektorats, auf ein Baugesuch, das vollständig eingegeben wird, gegen welches keine Einsprache eingereicht wird und in der Zuständigkeit der Stadt Bern liegt. Der Anteil dieser «einfachen» Baugesuche (vollständig und keine Einsprachen) beträgt nur ca. 25 %.

Zu Punkt 1:
Es ist zutreffend, dass das Baubewilligungsverfahren vollständig durch kantonale Grundlagen geregelt wird. Das kantonale Dekret über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD, BSG 725.1) verlangt mit Artikel 10 Absatz 1 BewD das digitale Einreichen des Baugesuchs und schreibt in Absatz 6 zusätzlich die zweifache Eingabe der Baugesuche auf Papier vor. Der Hintergrund für diese Regelung ist, dass es bisher keine digitale rechtsverbindliche Unterschrift gibt, welche gemäss Artikel 52 Absatz 1 Buchstabe g des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Bern (VRPG, BSG 155.21) für alle Verfügungen (mit Ausnahme von Massenverfügungen) gefordert ist. Die Rechtsgrundlagen dafür werden zurzeit mit einer Revision des VRPG geschaffen. Dieses kantonale Projekt der rechtsgültigen digitale Unterschrift für alle rechtsrelevanten Handlungen stockt. Die Einführung erfolgt wohl nicht 2025. Es handelt sich hierbei nicht nur um eine Frage des digitalen Baubewilligungsverfahrens, sondern um den Ersatz der eigenhändigen Unterschrift mit einer digitalen Unterschrift für sämtliche Verfügungen. Eine Intervention der Stadt Bern beim Kanton dürfte daher nicht viel Gewicht haben.

Es gibt im Kanton Bern im Übrigen bereits eine digitale Signatur, mit welcher Briefe, Bescheinigungen, Zertifikate und weitere Dokumente durch die Kantonsmitarbeitenden digital signiert werden können. Diese Signatur entspricht aber nicht der nach dem VRPG geforderten eigenhändigen Unterschrift.

Die Durchführung des teils auf digitalen Daten und teils noch auf Papierdokumenten gestützten Verfahrens ist auch für die Stadt Bern ein Mehraufwand, der gegenüber dem geplanten, vollständig digitalen Baubewilligungsverfahren beträchtlich ist. Mit dem heutigen hybriden Verfahren hat das e-Bau aber durchaus bereits die Papierflut eindämmen können und bringt bei der Aufnahme der Gesuche und dem Versand Erleichterungen.

Zu Punkt 2:
Das städtische Baubewilligungsverfahren wurde im Jahr 2023 durch das Finanzinspektorat im Rahmen der Dienststellenrevision des Bauinspektorats geprüft (gestützt auf die Daten von 2022 mit erst teilweise eingeführtem e-Bau). Bei dieser Überprüfung zeigte sich, dass der Spielraum zur Verkürzung der Verfahren aufgrund der kantonalen gesetzlich vorgegebenen Verfahrensabläufe bereits genutzt wurde. So wird z.B. in der Stadt Bern in den meisten Verfahren die öffentliche Auf-

lage des Baugesuchs parallel zur Vernehmlassung der Fachstellen gemacht, um damit das Verfahren zu verkürzen. Das Jahr 2023 war das erste Jahr mit der vollständigen Nutzung von e-Bau. Entsprechend wurde im Sommer 2024 der Prozess neu mit dem folgenden Resultat analysiert:

Das Baubewilligungsverfahren kann in 4 Abschnitte untereilt werden (Eingangs-, materielle Prüfungs-, Bereinigungs- und Entscheidphase).

Die Prozesse in der 1. Phase des Verfahrens können nun mit der Erfassung des Baugesuchs auf der e-Bau Plattform in kürzerer Zeit erledigt werden. Entsprechend wurden die internen Prozessabläufe angepasst und dieser Prozessschritt wurde neu auf 17 Arbeitstage festgelegt (anstelle von 30 Tagen). Das Verfahrensdiagramm wird entsprechend angepasst und veröffentlicht. Da die Gesuchseingänge leider völlig unkoordiniert und durch die Verwaltung nicht steuerbar sind, ist die Arbeitslast extrem schwankend. Es gibt Arbeitswochen mit bis zu 40 Baugesuchseingänge und solche mit gerade deren 4 (Durchschnitt 15 Gesuche pro Woche). Dementsprechend könnte die von den Postulaten geforderten 10 Tage nur mit mehr personellen Kapazitäten erreicht werden.

Der zweite Teil des Verfahrens kann nicht von 40 auf 30 Tagen reduziert werden, da schon nur die gesetzliche Einsprachefrist 30 Tage beträgt. Es braucht für die Auslösung der Einsprachefrist eine Publikation im e-Anzeiger, die zuerst verfasst, kontrolliert und dann (heute digital) aufgegeben werden muss. Die 30-tägige gesetzliche Frist beginnt wiederum erst einen Tag nach Publikation zu laufen und die Frist verlängert sich bei Fristende am Wochenende oder Feiertag. Zudem ist der Eingang der allfälligen Einsprachen abzuwarten, welche noch in Papier und per Post eingehen müssen. Alleine dies kann bis zu 5 Tage dauern (Poststempel ist für die Fristeinhaltung relevant).

Der dritte Teil mit Bereinigung von Einwänden, Einsprachen und darauffolgendem Schriftenwechsel mit Schlussbemerkungen dauern sehr unterschiedlich lange und beträgt daher gemäss Schemata 30 bis zu x-Tage. Muss ein Baugesuch bereinigt werden, bekommt die Bauherrschaft eine Frist von 3 Monaten für die Wiedereinreichung der überarbeiteten Unterlagen (werden die Unterlagen innert dieser Frist nicht korrigiert eingereicht, erfolgt die Abschreibung des Gesuchs). Die Unterlagen könnten seitens der Gesuchstellenden selbstverständlich auch rascher wieder eingereicht werden. Diese Bereinigungen von Gesuchen aufgrund von materiellen Einwänden der Fachstellen können aber kaum je innert 15 Tagen erfolgen und bereits wieder im e-Bau eingegeben werden. Die Dauer dieser Phase ist somit weniger abhängig von der Baubewilligungsbehörde, sondern vielmehr von der Bauherrschaft und den betroffenen (kantonalen und städtischen) Fachstellen.

Der letzte Teil im Verfahren (Erstellen des Entscheids) ist vor allem abhängig von der personellen Kapazität und der vorhandenen Arbeitsauslastung bei der Baubewilligungsbehörde. Hier wäre es bei jederzeit ausreichendem Personal durchaus denkbar, durchschnittlich einige Tage rascher den Bauentscheid zu erstellen, zu überprüfen, zu unterzeichnen und zu verschicken (inkl. allen Kopien). Nicht zu vergessen ist, dass gleichzeitig auch die Gebührenrechnung erstellt werden muss, die auch durch eine andere Person überprüft werden muss. Das Bauinspektorat ist laufend daran auch hier eine optimale Verteilung der Arbeit sicherzustellen und die Prozesse zu vereinfachen, ohne die für Endverfügungen notwendigen formellen und inhaltlichen Kontrollen zu vernachlässigen. Um in allen Fällen innert 5 Tagen den Entscheid (inkl. Gebührenrechnung) erstellen zu können, wie von den Postulanten gefordert, müsste dem Bauinspektorat deutlich mehr personelle Kapazität zur Verfügung stehen, um auch bei einer ungewöhnlichen Häufung von entscheidreifen Verfahren und bei Ausfällen und Ferienabwesenheiten der Mitarbeitenden jederzeit einen Entscheid und die Gebührenrechnung in der gewünschten Qualität schreiben zu können. Eine Aufstockung des Personalkörpers für die «Spitzenbrechung» erscheint aber dem Gemeinderat angesichts der gespannten Finanzlage nicht opportun, da der Nutzen (durchschnittlich einige Tage raschere Verfahren) in keinem Verhältnis zu den Kosten (deutlich steigende Personalkosten) stehen würde.

Die im Baubewilligungsdekret vorgesehenen Fristen ergeben zusammengezählt schon eine Verfahrensdauer von rund 90 Tagen (für bereinigte Baugesuche ohne Einsprachen). Insgesamt ist die von den Postulanten geforderte Halbierung der Verfahrenszeit auf 60 Tage nicht umsetzbar. Dies zeigt im Übrigen auch die dem Bauinspektorat zur Verfügung stehenden Daten einiger anderer grösserer bernischen Gemeinden/Städten aus dem e-Bau. Die Stadt Bern bewegt sich im Mittelfeld mit einer durchschnittlichen Durchlaufzeit von 125 Tagen (inkl. Verfahren mit Einsprachen). Keine der Gemeinden konnte eine Dauer von unter 100 Tagen erreichen.

Aufgrund der Analyse der Daten zeigt sich auch, dass im Baubewilligungsverfahren die Stadt Bern mit mehr Einsprachen konfrontiert ist als andere Gemeinden. Damit verlängern sich die Verfahren im Durchschnitt überproportional, da eine Einsprache das konkrete Verfahren um mindestens 60 Tage verzögert (Stellungnahme der Bauherrschaft zur Einsprache gemäss Artikel 33 Absatz 2 BewD und Schriftenwechsel gemäss VPRG). Die für die Stadt Bern erhobene durchschnittliche Dauer im e-Bau ist unter Berücksichtigung dieser Tatsache somit als durchaus solide zu bezeichnen.

Eine (geringfügige) Verkürzung der durchschnittlichen Verfahrensdauer wird nun ab 2025 durch die Anpassung der Prozessabläufe in der ersten Phase des Verfahrens erreicht.

Zu Punkt 3:
Das Bauinspektorat gehört seit 2018 zur Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie (SUE). Beim Transfer im Jahre 2018 von der Präsidialdirektion (PRD) zur SUE wurde die Organisationsverordnung (Artikel 19) und sämtliche kommunale Reglemente angepasst. Noch offen ist die Anpassung in der Bauordnung (BO), da diese Änderung eine Volksabstimmung erfordert hätte (Änderung von Art. 89 BO) und dies aufgrund der damit verbundenen hohen Kosten unverhältnismässig erschien. Die Anpassung wird mit der Revision der Bauordnung erfolgen.

Ein erneutes Verschieben des Bauinspektorats zu einer anderen Direktion könnte im Rahmen einer Gesamtreorganisation der Verwaltung geprüft werden. Eine andere Direktionszugehörigkeit des Bauinspektorats hätte aber keinen Einfluss auf die durchschnittliche Dauer des Baubewilligungsverfahrens.

Folgen für das Personal und die Finanzen
Keine.

Antrag

1. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, das Postulat erheblich zu erklären.

2. Die Stellungnahme gilt gleichzeitig als Prüfungsbericht.

Bern, 11. Dezember 2024

Der Gemeinderat